سلسلة كتب علم الاجتماع
الكتاب رقم (٩٠)

السلطة و البيروقراطية

دراسة فى علم الاجتماع السياسى

الدكتور
حسين عبد الحميد أحمد رشوان
دكتوراة فى علم الاجتماع
كبير مدرسى علم الاجتماع بدرجة مدير عام / أستاذ
جامعة الأسكندرية (سابقاً)
أستاذ زائر - كلية الآداب - جامعة أسيوط



السلطة والبيروقراطية

دراسة في علم الإجتماع السياسي

سلسلة كتب علم الاجتماع
الكتاب رقم (٩٠)

السلطة والبيروقراطية

دراسة فى علم الإجتماع السياسى

دكتور
حسين عبدالحميد أحمد رشوان
دكتوراه فى علم الاجتماع
كبير مدرسى علم الاجتماع بدرجة مدير عام
أستاذ جامعة الاسكندرية (سابقا)

2014



دار الكتب والوثائق القومية	
عنوان المصنف	**السلطة والبيروقراطية**
اسم المؤلف	**حسين عبد الحميد أحمد رشوان**
اسم الناشر	المكتب الجامعي الحديث.
رقم الايداع	2013/10672
الترقيم الدولي	.978-977-438-376-5
تاريخ الطبعة	الأولى أغسطس2013.

لقطات

إهداء وشكر وتقدير

أهدى هذا الكتاب، وأقدم خالص شكرى وتقديرى للأستاذ الدكتور رئيس مكتبة الإسكندرية، والأستاذة/ لمياء عبد الفتاح قـائم بأعمـال رئـيس قطـاع المكتبات، والسادة المسئولين عن موقع مكتبة الإسكندرية على الشبكة العنكبوتية (الإنترنت) لإدراجهم قائمة كتبى به، وهو: www.Bibalex.org

وأعبر عن تقديرى وشكرى للمسئولين عن مواقع الإنترنت المـذكورة لنفس السبب، وهى:

٢) جامعة لاجوت بفرنسا universite de laguat

٣) مكتبة جامعة الملك سعود ksu.edu.sa

٤) مكتبة جامعة الملك فهد الوطنية www.kfnl.gov.sa

٥) جامعة أم القرى www.uqu.edu.sa

٦) شبكة سعوديون الإخبارية www.saudiyoon.com

٧) جامعة النجاح الوطنية – نابلس www.libraries najah.edu

٨) الجامعة الأردنية www.ju.edu.jo

٩) الهيئة العامة للتعلم التطبيقى والتدريب – الكويت www.Libranetpaaet.edu.kw

١٠) جامعة البحرين www.Libwebserven.vob.edu.bh

١١) مكتبة كلية الشرطة بالإمارات www.police colledg.ac.ae

١٢) جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا www.sustech.edu

١٣) جامعة المسيلة – الجزائر www.univ-msila.dz

١٤) جامعة ٨ مايو ١٩٤٥ الجزائرية – قالمة www.univ-guelma.dz

١٥) شبكة الاعلام العربية – محيط www.moheet.com

١٦) شبكة كتاب العرب www.university.arabs book.com

١٧) مكتبة جامعة بيرزيت http://home.birzeit.edu/cds/arabic

١٨) مجلة علوم إنسانية www.ulume.nl

١٩) اجتماعى www.ejtemay.com

٢٠) د/ محمد جاسم – مقال فى منتدى الحصن النفسى
www.bafree.net

٢١) شبكة النبأ المعلوماتية www.annabaa.org.

٢٢) نيل وفرات. كوم www.neel waf urat.com

٢٣) موسوعة دهشة www.dahsha.com

٢٤) مكتبات جامعة البعث (مكتبة كلية التربية الثانية)
www.albaath-univ-edu.sy

٢٥) كتب مؤسسة شباب الجامعة library.bethlehem.edu

٢٦) مكتبة المصطفى الألكترونية www.al-mostafa.com

٢٧) ملتقى أهل الحديث www.ahl alhdeeth.com

٢٨) بوابة الأفق للمعلومات http://libranet.paaet.edu.kw

٢٩) دروب www.droob.com

٣٠) فيكوس www.veecos.net

٣١) اجتماعى – قضايا الثقافة والشخصية www-ejtemay.com

٣٢) النادى الألكترونى التطوعى لذوى الاحتياجات الخاصة
www.d52n.com

٣٣) منتدى ستار تايمز www.startimes2.com

٣٤) اليمامة نت www.elyamama.net

٣٥) مكتبات وزارة الثقافة والشباب وتنمية المجتمع

Lihbraries gov.ae/Arabic

٣٦) مكتبة الشروق **www.shorok.com**

وقد وصفنى بعض المواقع بأننى أكثر شعبية .

وشكرا

للمسئولين عن برنامج كتاب اليــوم – بالقنـــاة الخامــسة – تليفزيــون الإسكندرية، وعرضهم ثلاثة من كتبى على القناة، وهى:

١- الطفل .

٢- الذكاء .

٣- علم الاجتماع النفسى.

شكر وتقدير

أشكر الفنان القدير الأستاذ الدكتور / عبد الرازق محمد السيد عميد كلية التربية النوعية سابقا. وأستاذ متفرغ بكلية الفنون الجميلة بجامعة الاســكندرية، فقد اتصل بى سيادته للتهنئة بعيد الفطــر المبــارك (١٤٣٣هـــــ – ٢٠١٢م)، وهنئنى، وشكرنى لبعثى له بكتابى بعنوان، حقوق الإنسان، ومما قالــه، أننـــى أصبحت مفكرا وكاتبا صادقا، حتى أصبح لى طابع وسمة خاصة فى الكتابـــة، وإستطرد أنه إذا ما قرأ كتاب لى، دون اطلاع على صفحة العنوان. والتى فيهـــا اسم المؤلف، فإنه سوف يعرف من الأسلوب أن هذا الكتاب هو كتاب من تأليف الدكتور / حسين عبد الحميد أحمد رشوان. شكرا، ثم شكرا، ثم شكراً .

شكر وتقدير

للأستاذ الدكتور / عبد الفتاح مصطفى غنيمة فهو ذخيرة علميـــة مـــن ذخائر مصر. وعضو اللجنة الوطنية لليونسكو، وعضو اللجنة القومية لتـــاريخ

العلوم بأكاديمية البحث العلمى، وعضو المجالس القومية المتخصصة لجنة السياحة فقد اتصل بى سيادته وأبلغنى باستلامه كتابى بعنوان حقوق الأنسان، وامتدح الكتاب وما عرضته من مؤلفات، حيث وصفنى بأننى معتكف بالبيت من أجل التحصيل العلمى والتأليف، ولا أخرج من البيت إلا لقضاء حاجة وذهب إلى القول بأننى وهبت نفسى للعلم. ودعا الله بتوسيع مداركى، وأدعو له أن يحقق الله ما يصبوا إليه.

قضايا الرأى وجرائم القذف والسب

فرق السيد المستشار سعيد العشماوى بين ما يسمى قضايا الرأى، وما يكون جرائم قذف وسب. فحرية الرأى هى أم الحريات وأقدسها، وقضايا الرأى لا ينبغى أن يكون لها تأثيراً أصلاً. ذلك أن الرأى مهما كان وضعه ووصفه لا يجوز أن يحجب ولا يمنع وبالتالى لا ينبغى أن يؤثم إلا إذا اتصل بالعنف. (انظر ابراهيم سعده. الموقف السياسى. ص ص ١٨ – ٥٠).

صفات القاضى

يقول أشهر فلاسفة وحكماء المسلمين أبو نصر الفارابى أن القاضى ينبغى أن يكون محبا للعدل، وباغضا للظلم .

الحرية

الحرية ليست حرية مطلقة، فالحرية المطلقة تعنى الفوضى، فالتمسوا الحرية الذى تقضى بعدم مس الطرف بالضرر.

الحب

اعلم أيها المرء أن الحب عكس الكراهية، فالحب مفتاح النجاح والنصر، فيكفى أن تحب لكى تقهر كل شىء .

ومن حيث أشكال الدولة، نجد نوعين رئيسيين، هى: الدولة البسيطة، والدولة المركبة .

وعالج **الفصل الرابع: "الحكومة"** وتعنى الحكومة – مجموع الأفراد الذين يناط بهم سلطة اتخاذ القرار وذلك فى مجتمع سياسى منظم. وهى تعنى كذلك النشاط المتعلق بالحكم. وهى تستخدم للإشارة إلى نظام حكم معين، وهى ممارسة السلطة فى جماعة سياسية معينة، وهى تعنى أيضاً ممارسة السلطة التنفيذية وحدها .

وتضمن الفصل كذلك تصنيف الحكومات. فقد رأى المفكرون الفارسيون (إيران حاليا) أن أفضل أشكال الحكومات:

١- هى الملكية الموناركية .
٢- الحكومة الشعبية (الديموقراطية) .
٣- حكومة الصفوة (الأوليجاركية) .

ورأى المفكرون الفارسيون أن افضل أشكال الحكومات هى الحكومة الملكية .

وطرق الفصل تصنيف الحكومات عند كل من هيرودت، وأفلاطون، وأرسطو.

ومن حيث مصدر السيادة تنقسم الحكومات إلى: ١- الحكومة الأوتوقراطية (الفردية). ٢- الملكية المطلقة. ٣- الحكم الدكتاتورى. ٤- حكومة الأقلية. ٥- الحكومة الديموقراطية. وهذه الأخيرة تنقسم إلى: أ- الملكية الدستورية. ب- الحكم الجمهورى.

واستعرض **الفصل الخامس: مفهوم البيروقراطيــة**. وهــى بــالمعنى الشائع: الرغبة فى الالتجاء الى الطرق الرسمية والالتزام بهذه التعليمات والبطء فى اتخاذ القرارات، وتشتق كلمة البيروقراطية مــن كلمتــين: الأول Bureau وتعنى المكتب، والثانية Cracy بمعنى القوة أو الحكم. وعلــى ذلــك فالكلمــة بمعناها العام تعنى حكم وسلطة. وقوة المكتب عن طريق المــوظفين. ويــشير المصطلح إلى نظم العمل فى التنظيمات الكبيرة الحجم. والتى تتصف بمبــادئ التخصص، وتدرج الوظائف والمستويات، وتعقد الإجراءات والقواعد .

إلا أن المعنى الشائع لمصطلح البيروقراطية فى حياتنا اليومية قد أســئ استعماله، إذ يشير إلى التعبير عن العلل والأمراض التى يتصف بهــا الجهــاز الإدارى والمكتبى. وطرق الفصل آراء وأفكار ونظريات البــارون دى جــريم ودى كرناى وما جاء فى القواميس، وهيجل ولوبلاى، وموسكا وميشلز وفيبــر، وبيتربلاو، والفن جولدنر، وهارولدلاسكى، وهيدى .

وعالج **الفصل السادس: أهمية وأهداف البيروقراطية**. وتبــدو أهميــة البيروقراطية فى أنها أصبحت هى القادرة على تحقيق أقصى درجات الكفــاءة والفعالية. وتبرز أهميتها فى أن المنظمات الكبرى تشترك فى خاصية واحدة هى الاتجاه نحو الطابع الرسمى. كما أن هناك حاجــات وضــرورات موضــوعية لوجود الشكل البيروقراطى فى الإدارة. وتقضى البيروقراطية على القوة المطلقة التى يتمتع بها القائد فى تحديد مصير المنظمة. وهى تحدد الــسلوك الانــسانى التنظيمى فى المؤسسة كما ينبغى. وهى تحمى المجتمع من التلاعب والفساد.

وتستهدف البيروقراطية تقسيم العمل تقسيماً عقلانياً، وترد على ســؤال مؤداه: كيف يمكن للبناءات الاجتماعية أن تكون أكثر عقلانية؟

وزارة عدل أم وزارة جباية

يتساءل الناس وأتساءل أنا معهم عن وزارة العدل – هل هى وزارة عدل فعلاً، أم وزارة جباية تقوم بتحصيل رسوم مبالغ فيها وتصل إلى آلاف الجنيهات – والمفروض أن تكون على القضايا الخاسرة، ولكنهم يقررون فرض هذه الرسوم على القضايا التى تم فيها التصالح بين الخصوم. وعجباً أن يقرر تحديد المبلغ أعضاء قلم المحضرين، وهم لهم نسبة من هذه الأموال .

لماذا أتعاب المحاماة

يتساءل الناس لماذا تحصل وزارة العدل أتعاب المحاماة، وقدرها ١٠٠ مائة جنيه، انه يمكن تحصيل هذه الأتعاب لو لم يحضر المدعى أو المدعى عليه محامياً للدفاع عنهما، أما وقد أحضر الخصمان محامياً للدفاع عن كل منهما، فلا داعى ولا مبرر لتحصيل هذه الرسوم، ويصبح تحصيلها نوعاً من الإبتزاز من جانب وزارة العدل، ويدعونا إلى التساءل هل هى وزارة عدل أم جباية؟ .

بطاقة الرقم القومى

توسلت وما زلت أتوسل لوزارة الداخلية بالغاء تجديد بطاقة الرقم القومى لمن تعدى سن السبعين عاماً وحتى الشيوخ والمرضى بأمراض الشيخوخة من العذاب الذين يلقونه نظير القيام بتجديد هذه البطاقة من مشاوير لا لزوم لها، والوقوف فى طوابير.

هيئة البريد

اتقوا الله يا أعضاء هيئة البريد، واخشوه، حتى تنعموا بالنعيم والسعادة. فى الدنيا والآخرة، أن ما فعلتموه برفع قيمة رسوم البريد، ورسوم البريد لا يعد مجرد رفع سعر شئ ما، كما فعلت هيئة الكهرباء، وهيئة الأمداد بالمياه، والغاز الطبيعى برفع أسعارهما منذ سنوات، ولكنه جرم فى حقوق الناس. فلقد كنا نضع

ظرف فيه كتاب تحت بند مطبوعات. وقد قطع الظرف من جوانبــه الأربعــة، فندفع طوابع ب ٦٠ قرشا، ارتفعت فجأة إلى ثلاثــة جنيهــات – أى أضــعاف أضعاف ما كانت عليه، ثم ارتفعت الرسوم إلى خمسة جنيهات ونصف.

انقطاع التيار الكهربائى

كتبنا مرارا فى موضوع انقطاع التيار الكهربائى، وما يترتب عليه من فساد الأطعمة، واحتراق الأجهزة الكهربائية عند رجوع التيار نتيجة عودة التيار الكهربائى بشدة، ونتساءل؟ ما هو مصير البنى آدم الموجود فى الأسانــسيرات وقت حالات الإنقطاع، هل نترك هؤلاء الناس يموتون خنقا؟ أم مــاذا نفعــل؟ أرشدونا؟

تنويع مصادر الدخل

فليتنبه المسئولون إلى أهمية تنويع مصادر الــدخل، فالاقتــصار علــى مصدر واحد أو مصدرين، يعرض الدولة إلى الوقــوع فــى انهيــار وكارثــة اقتصادية، تمتد بالتالى إلى الجانب السياسى والاجتماعى، إنما تنويــع مــصادر الدخل يعمل على إغاثة الدولة المنكوبة. علماً بأن التصنيع يعد مــدخلاً رئيــسياً لهذا التنويع .

البيروقراطية فى التأمين الصحى

ذهب مواطن إلى مستشفى كرموز للتأمين الصحى، وكانت حالته تتطلب دخول غرفة العناية المركزة، فقالوا له فى المستشفى ليس لــك عنــدنا مكــان فائض، وعليك أن تذهب إلى مستشفى جمال عبد الناصر ذهب إلــى مستــشفى جمال عبد الناصر، فقالو له نفس القول السابق، فذهبو به إلى مستشفى فيكتوريا فقبلته هذه الأخيرة بعد حديث طائل، وتبين أن مدة إغاثته ينبغى ألا تزيــد عــن أسبوع، وما زاد عن ذلك فيحاسب عليه المريض .

وآخر ذهب إلى مستشفى كرموز للتأمين الصحى أو مستشفى جمال عبد الناصر للتامين الصحى، وقد رفضت المستشفيان حجزه بغرفة العناية المركـــزة فراح إلى أحدى المستشفيات الخاصة وحجز بغرفة العناية المركزة بها، ودفع ما مقداره ألف جنيه فى اليوم، وقضى بالمستشفى أسبوع، وهو مازال محجوزا بها، فيا حسرة ويا بلد، يموت فيها الفقير، وليس له دية.

العمل

تذكر دائما قوله سبحانه وتعالى: "وسيرى الله عملكم ورسوله ثم تردّون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون" (التوبة: ٩٤) صدق الله العظيم

الفضيلة والشخصية الفاضلة

اعلم أيها المرء أن الفضيلة تستحق الثواب، والرذيلة تؤدى إلى العقاب، والشخصية الفاضلة تلقى بعض العقبات، ولكنها تنتصر فى النهاية، والشرير لابد أن يلقى جزاءه مهما ساعده الحظ لبعض الوقت .

الثقة

ثق فى نفسك، وثق فى الجماعة، وثق فى الدين، والاعتقـــاد والثـــواب والعقاب، ويرمز لهما بالجنة والنار.

الفصل بين السلطات

نادى جون لوك (١٦٣٢– ١٧٠٤م) بالفصل بين الـــسلطات، ذلـــك أن الناس إذا كانوا جميعا قضاة فى جميع المخالفات التى تقع بين الأفــراد، فـــإنهم يصدرون أحكاما متفاوتة ومتمايزة، أو تختلف الأحكام التى يـــصدرها الأفـــراد المختلفون فى القضايا المتمايزة، كذلك فإن تنفيذ الأحكام لا يكون كاملا، ومن ثم فقد شعر الناس بحاجتهم إلى قاض يطبق القانون، وسلطة تنفيذية تفرض أحكـــام

القاضى، وجهاز تشريعى يصيغ القواعد اللازمة التى تصدر بمقتـصاها هـذه الأحكام[1].

خطى ردئ

أرجع إلىّ أحد الناشرين مسودّة كتاب بخط اليد بعنوان: الأمية الهجائية والوظيفية وتعليم الكبار، وكان هو قد اختار "موضوع الأميـة". إذ دق جـرس الشقة، ومعه مسودّة الكتاب، فظننت أن معه البروفة الأولى من الكتاب، وإذا به معه المسودة. التى بقيت عنده مدة شهر، وقال المندوب نأسف لعدم قبول الكتاب لرداءة الخط.

فقلت فى نفسى: خط ايه اللى انت جاى تقول عليه، هـل تتـذكر أيهـا الناشر البروفة الأولى لكتاب التنشئة الاجتماعية والتى كتبه المدعى مـصطفى الجاهر للقراءة والكتابة، وقد أورد حوالى خمسين خطأ فى الـصفحة الواحـدة وكثرت فيه الأسهم واختلطت، مما جعلنى أتمتم باستحالة تصحيحه، وتبـين أن هذا المصطفى ليسَ معه شهادة الابتدائية، ولا حتى محو الأمية، ثم تم تـصليح الكتاب بواسطة آنسة، وأبقيت على خطأ كتابة أرقام الـصفحات بالمحتويـات باللغة الأجنبية. وخرج الكتاب إلى السوق هكذا.

فيا بنى آدم أحسن اختيار من يكتبون الكتب، وقد أمعنـت النظـر فـى الموضوع، وظننت أن السيدة أو الآنسة التى تـستخدمها للكتابـة تماثـل هـذا المصطفى الذى سبق أن كتب البروفة الأولى.

1- See Mabbott, the stage and Citizen, p. 23.

محتويات الكتاب

الموضوع	أرقام الصفحات
- المقدمة	س- ظ
الباب الأول : السلطة والبيروقراطية	١-١٠٥
- الفصل الأول: السلطة ونظرياتها	٣-٣٤
- السلطة	٣
- نظريات السلطة	١٠
- تصنيفات السلطة	٣٣
- الفصل الثاني: الأمة والدولة	٣٥-٥٧
- الأمة	٣٥
- مفهوم الدولة	٣٦
- خصائص الدولة	٣٧
- أركان الدولة	٤٧
- الفصل الثالث: الدولة: نشأتها ووظائفها وأنواعها	٥٩-٧٥
- نشأة الدولة	٥٩
- وظائف الدولة	٦٢
- أنواع الدول	٦٧
- الدولة البسيطة أو الموحدة	٦٨
- الدولة المركبة	٦٩
- المجتمع والدولة	٧٤
- الفصل الرابع: الحكومة	٧٧-٨٥
- تصنيف الحكومات	٧٩
- التفرقة بين الدولة والحكومة	٨٤

الموضوع	أرقام الصفحات

- الفصل الخامس: مفهوم البيروقراطية ٨٧-١٠٢
- الفصل السادس: أهمية وأهداف البيروقراطية ١٠٣-١٠٥

الباب الثانى : تاريخ البيروقراطية ونظرياتها ١٠٧-١٦٤

- الفصل السابع: فى الحضارات الإنسانية الأولى وحتى الفكر الاشتراكى ١٠٩-١٢٧
- الفصل الثامن: أعمال موسكا وميشيلز وفيبر ١٢٩-١٥٠
  - جايتانو موسكا ١٢٩
  - روبرت ميشيل ١٣٠
  - ماكس فيبر ١٣٤
- الفصل التاسع: أفكار ونظريات علماء - القرن العشرين ... ١٥١-١٦٤

الباب الثالث: البيروقراطية والعوامل المؤدية إلى البيروقراطيةِ، وتصنيفاتها، وخصائصها وأركانها ١٦٥-١٨٦

- الفصل العاشر: العوامل المؤدية إلى البيروقراطية - تصنيفاتها ١٦٧-١٧٥
  - العوامل المؤدية إلى البيروقراطية ١٦٨
  - تصنيف البيروقراطية ١٧١
- الفصل الحادى عشر: خصائص البيروقراطية وأركانها ١٧٧-١٨٦
  - خصائص البيروقراطية ١٧٧
  - أركان البيروقراطية ١٨٦

الباب الرابع: البيروقراطية والمتغيرات الاجتماعية ١٨٧-٢٣٩

- الفصل الثانى عشر: البيروقراطية والاقتصاد ١٨٩-٢٠٢
  - علاقة البيروقراطية بالرأسمالية ١٩١

الموضــــــوع	ارقام الصفحات

- البيروقراطية والقطاع الخاص ١٩٤
- الشركات الأجنبية ١٩٥
- البيروقراطية والتنمية ١٩٧

- الفصل الثالث عشر: البيروقراطية السياسية ٢١٩-٢٠٣

- البيروقراطية والديمقراطية ٢٠٨
- فى الدول النامية ٢١٧

- الفصل الرابع عشر: والديمقراطيـــة والتعلـــيم، والثقافــــة، والادارة والعقلانية ٢٣٢-٢٢١

- التعليم ٢٢١
- الثقافة ٢٢١
- الثقافة الحضرية ٢٢٤
- الإدارة ٢٢٤
- العقلانية ٢٢٧

- الفصل الخامس عشر: البيروقراطية، والحياة الاجتماعية .. ٢٣٩-٢٣٣

الباب الخامس: سلبيات البيروقراطية وإصلاحها - البيروقراطية فى مصر ٢٧٢-٢٤١

- الفصل السادس عشر: سلبيات البيروقراطية ٢٥٩-٢٤٣

- الفصل السابع عشر: البيروقراطية فى مصر ٢٧٢-٢٦١

- المراجع ٢٨٦-٢٧٣

- إصدارات للمؤلف ٢٩٤-٢٨٧

المقدمة

كنت أحسب أن البيروقراطية هى فقط الجانب السلبى الذى يعبر عن العلل والأمراض التى يتصف بها الجانب الإدارى والمكتبى، فهى عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعى إلى أبعاده، وهى معوق أمام بلوغ التخطيط وأهدافه، والوصول الى النتائج الأساسية التى رسمت الخطة لبلوغها، ولذلك كتبت عدة مقالات نشرت فى العديد من الصحف والمجلات، تلوّح إلى هذا الفكر، وذلك فى مثل مقالة بعنوان البيروقراطية حتى فى دفن الموتى، والبيروقراطية فى التأمين الصحى.

ولكنى فى منتصف مرحلة جمع المعلومات وجدت كتبا جاء فيها: الأمة البيروقراطية، والدولة البيروقراطية، والحكومة البيروقراطية، فقلت فى نفسى وكتبت العنوان: الأمة والدولة والحكومة والبيروقراطية، وعند الاقتراب من النهاية اكتشفت أنه بالرغم من اختلاف معنى كلمة الأمة عن كل من الدولة والحكومة، فأنها هى الكلمات الثلاث تشترك فى خاصية واحدة هى السلطة، ولذلك جعلت عنوان هذا الكتاب "السلطة والبيروقراطية".

ولقد لعبت البيروقراطية دورا هاما فى دول العالم أجمع. وكانت الوسيلة الفعالة فى ازدهار الحضارات فى العالم القديم والحديث. فقديما كان الجهاز البيروقراطى حلقة الاتصال بين القرى، وبين الحكومة المركزية. وأسهم هذا الجهاز فى توزيع المياه، وكان قادرا على مواجهة أى تهديد يهدد المجتمعات، وعلى تعبئة البشر وقت الحروب، وكان للبيروقراطية فضل كبير فى التنمية والتطوير والبناء، بالإضافة إلى قدرتها على إيقاظ الوعى الإدارى .

ولذلك فإذا كنا فى بداية هذه الصفحة أدنت البيروقراطية، فإننا فى نهايتها نمتدح البيروقراطية. وتبدو أهمية موضوع البيروقراطية فى أن دراستها

تتطلب شرحا ووصفا، وفحصا لتاريخ هذا المصطلح، وتتبع تطوره، وظـروف نشأة المصطلح، وخلفياته الاجتماعية والسياسية. وترجع أهميتها كذلك فى أنهـا هى وحدها القادرة فى المجتمع الحديث على تحقيق أقـصى درجـات الكفـاءة والفعالية.

وتبدوا أهميتها أيضا فى أنها مبنية على فرضية مؤداها أن المنظمـات الكبيرة تشترك فى خاصية واحدة هى الاتجاه نحو الطابع الرسمى، ومن ثم نحو الهيكل البيروقراطى، فكبر حجم المؤسسات، واتساع نطاقها، وتعـدد مهماتهـا، وفروعها، وتشعب صلاحيتها، وتعدد مهماتها، وفروعها، وتشعب صـلاحيتها، تطلب الاستعانة بالبيروقراطية، فهى من اهم النظم الخاصـة بتـسيير نـشاط المؤسسات العملاقة بكفاءة .

وتستهدف موضوع دراسة البيروقراطية الإسهام فى تقسيم العمل تقسيماً عقلانياً، وتحديد الاختصاصات، ووضع قواعد للعمل بمقتـضاها فـى جميـع الحالات، وفى معظَم الظروف التى تظهر الحاجة إلى إدارة موضوعية .

واستخدم المؤلف المنهج الوصفى، واستبان ذلك فى الفـصل بعنـوان: "مفهوم البيروقراطية"، فهى التنظيم الرسمى الـذى يخـضع الأفـراد للقواعـد والقوانين المكتوبة، وكذلك الفصل بعنوان "خصائص البيروقراطية"، واسـتعان المؤلف كذلك بالمنهج التفسيرى، وتحدد ذلك فى الفصل بعنوان "العوامل المؤدية إلى البيروقراطية" فقد أشار الفصل إلى وجود علاقة تربط ظهور البيروقراطية الحديثة بازدهار الرأسمالية العقلانية" ولجأ المؤلف إلى المنهج التحليلى، وهـو تقسيم الموضوع إلى عناصره وتبين ذلك فى علاقة البيروقراطيـة بالاقتـصاد والسياسة، والتعليم والثقافة والتنمية الإدارية، والعقلانية، والحياة الاجتماعية.

ولجأ المؤلف إلى ثمانين مرجعا بعد المائة، تصنف إلى كتب جوهرهـا البيروقراطية، ويقف فى قمتها كتاب د. أسامة عبد الرحمن، فى السياسة، وفى مقدمتها كتب د. أسماعيل سعد، وفى علم الاجتماع السياسى – كتاب د. محمد على محمد، ومن كتبى كتاب – فى القوة والسلطة والنفوذ وفى الإداريَّة كتاب د. عبد العزيز صالح حبتور ود. عبد الله محمد عبد الرحمن، وفى الجرائد: نصف كلمة للأستاذ / أحمد رجب، وفى المراجع الأجنبية المترجمة – كتاب غاستون بوتول، وفى المراجع الأجنبية R. Bendix و Hoozelis .

وينقسم الكتاب إلى **خمسة أبواب** ، **وسبعة عشر فصلاً** .

حمل **الباب الأول** عنوانا هو **تحديد مفهوم المصطلحات المستخدمة**، أما **الفصل الأول** فقد أبرز **مفهوم "السلطة"** فالدولة هى سلطة قادرة على سن القوانين. والسلطة هنا هى السلطة السياسية التى تمنح الصفوة الحاكمة الشرعية فى جميع الممارسات. والسلطة السياسية ظاهرة اجتماعية ذات أبعاد ثلاثة، هى: القوة، والشرعية والخيرية. وقد تعددت تعاريف السلطة، فمن العلماء من قال: انها قوة ذات طابع نظمى رسمى. ومنهم من حددها بأنها حق شخص ما أو مجموعة من الأشخاص فى اتخاذ قرارات بعينها. وتستخدم السلطة كأداة من أدوات الإدارة والسيطرة. ويكمن جوهر السلطة فى علاقة: **الأمر والطاعة**، وترتبط بنسق المكانة، وتتطور بتطور النظم الاجتماعية. وسرد الفصل الأفكار والنظريات التى تناولت ظاهرة السلطة .

ويشرح **الفصل الثانى: مصطلح الأمة والدولة** فالأمة هى جماعة من الناس تربط بينهم وحدة الجنس واللغة والدين، وتجمعهم فى مشاعر واحدة تطورت عبر الزمان، ويخلق التشابه فى تجاربها، وآمالها وآلامها. وهى أكثر تركيبا وتعقيدا من مصطلح الدولة. وتتمتع الدولة بسلطة تتميز عن السلطات

العامة والخاصة. وتتسم بصفات ذاتية، وأطلق عليها مصطلح السيادة. وينظـر رجال القانون الى الدولة باعتبارها الكيان القانونى والدستورى، وتنبثق تعريفات الفقهاء للدولة من موقفين رأسمالى أو اشتراكى.

وطرق علماء الاجتماع مفهوم الدولة، واعتبروها كيان اجتماعى يحقـق التكامل والتفاعل بين الأفراد والجماعات المكونين لها. وعرض الفصل لنظريات الدولة عند كل من كارل ماركس وماكس فيبر .

وللدولة أركان تتبلور فى الآتى: السكان، والاقليم، والحكومة، والسيادة، والإعتراف الدولى .

وطرق **الفصل الثالث: "الدولة فى نشأتها ووظائفها، وأنواعها"**. فمـن حيث النشأة اكتسبت الدولة أهميتها، كنظام اجتماعى على مر العصور، من حيث مواكبة تطورها، تطور المجتمع البشرى. فكل مواطن هو أحد الرعية فى دولة من الدول. وقد أرجع سان سيمون نشأة الدولة إلى تاريخ المجتمـع التقليـدى، والانقسام بين الحاكم المطلق فى القرن السابع عشر وبين البورجوازية. وعالج كل من موريس جود لييه و روميلا ثايز، و س. ن. إيزنستال "العمليات الداخلية التى أدت إلى نشأة الدولة. وعرض بيير بيرنباوم وأرستين زولبرج ظهور الدولة الحديثة فى أوربا الغربية. وكان منهجهما مزيج من علم التاريخ وعلم الاجتماع السياسى. ومع اتساع العمل الصناعى ظهر ثـلاث مـذاهب اقتـصادية، هـى الاقتصاد الحر، والدولة جامعة متفرقات، والدولة المالك الوحيد.

وعالج **الفصل الثالث: وظائف الدولة**. فقد قسمت منذ القرن الثانى عشر إلى وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء. وقد ميز بعض العلماء بين الوظيفة السياسية والوظيفة الادارية. كما قسمها البعض الآخر حسب اخـتلاف المجالات التى تمارس فيها نشاطها .

الصراط المستقيم

اللهم اهدنا الصراط المستقيم، وأرشدنا إليه، وحسبنا الله ونعم الوكيل، ولا حول ولاقوة إلا بالله العلى العظيم .

المرض

رب، إنى مسنى المرض، فاعف عنى واشفنى وارحمنى، وأنت خير الراحمين.

الدفاع عن الرسول (ص)

فلندافع عن الرسول بأخلاق الرسول محمد صلى الله عليه وسلم- لا بأخلاق البلطجية، ومن لهم سوابق .

اللفظة

من حِكمَ المصريين القدامى: تأدب فى لفظك، فبعض القول خارج كحد السيف أقول ذلك بمناسبة قولَ أحد الناشرين لى كنت قد أهديته ثلاثة كتب تدور حول تبيان وملاحظات ونصائح لمن يكتبون الكتب على الكمبيوتر فقال: لماذا هذا الإهداء أنا لست فى حاجة إلى مثل هذه الكتب، سوف أقوم باحراقها. وقريب لى زعم أنه ينصحنى بعدم الحضور لزيارة شقيقتى المريضة للوعكة الصحية التى أصابتها. لكن طريقته فى الحديث، وهو يهز جسمه ويدية وأصابع يديه، تدل على أنه لا ينصح، ولكنه يتعارك، حتى أن المارين بالشارع كانو يقفون لمشاهدة هذا المنظر، وأتساءل هل هذا عراك أم تقديم نصيحة؟. فكن أيها الانسان حلو اللسان .

الحاكم والقانون

ابحثوا معى عن معنى ومغزى المقولة التى مؤداها: الحاكم قانون ناطق، والقانون حاكم صامت، والقانون هنا هو القانون الصادر من مؤسسة

تشريعية. ولذلك نقول: نعم لمثل هذا القانون ونرفض ونشجب التعليمات التى يصدرها، وذلك كالتعليمات التى أصدرها وزير عدل سابق بدفع رسوم القضايا التى يخسرها المدعى أو المدعى عليه فهى ليست بقوانين، ولكنها تعليمات ليس لها حق الجبرية.

نعم وبئس

نعم الحكم الذى أصدره المستشار/ ابراهيم جلال رئيس محكمة القضاء الإدارى بقنا، وقضى فيه بالغاء الرسوم التى تحصل على الدعاوى الخاسرة، وبئس الحكم الذى أصدره أحد المستشارين، وقضى فيه برفض دعوى مماثلة والإبقاء على هذه الرسوم، فجاء الحكم خال من العدل ويشوبه الظلم. فيا أيها القضاة "... اعدلوا هو أقرب للتقوى، واتقوا لله إن الله خبير بما تعلمون " (من الآية ٢) .

أننى لا أملك سوى القول: حسبى الله فيك ونعم الوكيل يا من أصدرت هذا الحكم الأخير. وأتساءل لماذا يقرر أحد المستشارين إلغاء هذه الرسوم، وآخر برفض الدعوى ويقرر الإبقاء على هذه الرسوم وهنا يبدوا التناقض واضحاً بالرغم من تبعية القاضيين لوزارة واحدة هى وزارة العدل .

ليته لم يتصالح

صرح أحد المواطنين قائلا: يقولون الصلح خير، ولكنى مررت بتجربة التصالح، مع الخصم، فكان أن قررت إحدى المحاكم تغريم أحد طرفى الخصومة سيل من الأمول هى مصاريف الدعوى الخاسرة. مع أن المحكوم عليه لم يخسر الدعوى ولكن تصالح، وقدرت هذه الرسوم ب ١٥ ألف جنيه ثم خفضت إلى سبعة ألاف ونصف، فضلا عن ١٠٠ جنيه رسوم أتعاب المحاماة .

ويحمل **الباب الثانى** عنوانا هو: "**تاريخ البيروقراطية ونظرياتها**" وحاول **الفصل السابع** استعراض **تاريخ المصطلح**، والذى بدأ منذ الحضارات الإنسانية الأولى وترجع جذوره التاريخية فى الحضارة المصرية الفرعونية، وفى دولة الصين والدول الأغريقية، والامبراطورية الرومانية، ويذكر الفصل ما تناوله أفلاطون وأرسطو فى هذا الخصوص .

ونمت البيروقراطية بنمو الحكومات، وامتدت إلى جميع مجالات الحياة. وفى الاقتصاد تمكنت من الاعتماد على قواعد موضوعية. وهى توفر شبكة الاتصال بين سائر أجزاء التنظيم. وبنشأة النقابات انتشر الإتجاه نحو البيروقراطية. واستعرض الفصل البيروقراطية فى القرن الثامن عشر والتاسع عشر، وأشار إلى البيروقراطية فى الفكر الاشتراكى وكارل ماركس ولينين وتروتسكى.

وعرض **الفصل الثامن: موسكا وميشلز وفيبر**، فقد اتجه موسكا صوب المنظورالتاريخى المقارن، وانطلق من مفهوم القوة، حيث تمارس الطبقة الحاكمة الحكم مظاهر القوة والسلطة على الحكومين، وتمثل الطبقة الحاكمة قلة قليلة فى مواجهة غالبية لا تشارك فى الحكم، وهى الطبقة المحكومة، وبين هاتين الطبقتين توجد فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم، وقسم موسكا أشكال الحكم فى نموذجين هما اقطاعى وبيروقراطى .

واعتبر ميشلز البيروقراطية ضرورة ملحة ولازمة فى الدولة الحديثة. ففى كل تنظيم ينقسم المجتمع إلى أقلية تشمل أوضاع الرئاسة، وأغلبية تخضع لحكم الأقلية، وتوصل ميشلز إلى أن البيروقراطية فكرة زائفة وبعيدة كل البعد عن الواقع. ويرى ميشلز أن النقابات العمالية أدت إلى زيادة التحول نحو البيروقراطية. وأشار ميشلز إلى: القانون الحديدى للأوليجاركية .

وعالج ماكس فيبر نظرية البيروقراطية وتتبع التغير الذى طرأ على التنظيم الاجتماعى فى المجتمع الحديث، وأوضح الخصائص، أو المقومات النموذجية للتنظيمات التى أصبحت تمثل أشكال التنظيم شيوعا فى المجتمع وتتبع فيبر نشأة البيروقراطيات الكبرى فى مصر والهند والصين، وتمثل البيروقراطية عنده الوجه الآخر لعملية الترشيد، وقدم ما يعرف بالنموذج أو المخطط المثالى. وتحدث عن الرسميات وهى نسق مشتق من القواعد واللوائح المستقرة نسبياً، والتى تحكم وتنظم قرارات الفرد وأعماله وفى المجتمع الحديث أصبحت البيروقراطية هى وحدها القادرة على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية. ومن هنا جاءت أهمية البيروقراطية وأهمية تحليلها والتنظير فيها.

وعرض فيبر مبادئ البيروقراطية، وهى التى تشكل النموذج المثالى. وأضاف أن استخدام الترشيد هو الذى يضفى الصبغة العقلانية على الفعل، واعتبر البيروقراطية شكلا من أشكال الإدارة وأضاف أن السلطة الشرعية هى أن يمارس الحاكم النفوذ باعتبارها حقاً مشروعاً له، وأن التحول نحو البيروقراطية مسألة لا مفر منها فى جميع مجالات الحياة وذكر فيبر المظاهر السلبية للبيروقراطية .

واستعرض **الفصل التاسع: أعمال عدد من علماء اجتماع القرن العشرين** تدور حول قضية البيروقراطية فقد أكد بندكس أن البيروقراطية الحديثة تقوم على التركيز بوسائل الإدارة وما يعرف ببيروقراطية الإدارة حلت محل النظم التقليدية. وعرف بلاو البيروقراطية بأنها تنظيم يؤدى إلى زيادة الفعالية الإدارية. وأكد بارسونز بأن العملية العقلية خاصة من خواص البيروقراطية. وميز جولدنر بين نموذجين، هما: قواعد البيروقراطية المتمركزة حول العقاب، وقواعد البيروقراطية النيابية. وعرض بلاو طبيعة البناءات

الداخلية والخارجية للتنظيم من خلال المدخل البنائي الوظيفي. وكشفت تحليلاته، مسائل الكفاية، والتكيف تبني مفهوم المرونة. وربـط لـوبلاى البيروقراطيـة بالطبقة الوسطى من الموظفين. وعرف هيرمان فينر البيروقراطية، بأنها حكومة الموظفين. وسرد الفصل آراء ستروس وروبرت ميرتون، وكروزييه، وهارولد لاسكي، وبرخت .

وتناول **الباب الثالث: البيروقراطية والعوامل المؤدية إلى البيروقراطية وتصنيفاتها .**

وفسر **الفصل العاشر: العوامل المؤدية الى البيروقراطية، وتصنيفاتها.** فقد ظهرت البيروقراطية في ظل النظام الرأسمالي باعتبارها أداة لقمع النـضال السياسي، بين الشعب العامل. وكان التخلف الاقتصادى، وزيادة نسب الفلاحين. ونقص المتخصصين المهرة، ونقص الثقافة من العوامل التى أدت إلـى نـشر البيروقراطية. ويشمل ذلك اقتصاد النقود، والحاجة إلى جيوش كبيرة، وازديـاد حاجة المجتمع إلى النظام والحماية والأمن ووسائل الاتصال، والنقل كما تلعـب الاعتبارات والقيم الشخصية والمجتمعية دوراً كبيراً فى التأثير على الاجراءات الادارية وتوزيع الخدمات. وقد اهتم بعض الدارسين بالـدعائم الأيديولوجيـة للبيروقراطية .

واستعرض الفصل تصنيف البيروقراطية. فهناك البيروقراطية المزيفـة، والبيروقراطية ذات الطابع التمثيلي، وذات الطابع العقابي، والبيروقراطية القبلية.

وشرح **الفصل الحادى عشر: خصائص البيروقراطية وأركانها،** حيـث تميزت البيروقراطية الحديثة، بخاصتين، هما: اتجاه التنظيم البيروقراطي إلـى الثبات نسبياً، والطابع غير الشخصي، وذهب ثومبسون إلـى ذكـر خـصائص

البيروقراطية وأوردها فى الآتى: التخصص وتقسيم العمل، الكفاءة، قواعد وإجراءات رسمية، سلسلة من الأوامر، الانظمة الصارمة، والبيروقراطية تتقدم باستمرار، وارتبطت فى المانيا بالتغيرات العنيفة. وهى ظاهرة قديمة وحديثة، وأورد فريدريك خصائص البيروقراطية، هى: مركزية الإشراف، وتباين الوظائف، مؤهلات الوظيفة، والموضوعية، والدقة،والاستمرارية، والسرية، وهى مكونات البيروقراطية. واورد لاسكى الخصائص فى الآتى: الجمود والتخلى عن المرونة، وهى تفصل النشاط الرسمى للموظف عن حياته الخاصة، وهى تتطلب تدريباً .

وتقوم البيروقراطية على أركان، هى: مبدأ الهيراركية المكتبية، والاختصاص، مكتب رسمى للعمل، والفصل بين العمل الرسمى والعمل الخاص.

ويلقى **الباب الرابع** الضوء على **العلاقة بين البيروقراطية والمتغيرات الاجتماعية**. فقد طرق **الفصل الثانى عشر: "البيروقراطية والاقتصاد"** فقد أدى التوسع الصناعى إلى تحقيق الكفاية الانتاجية، واستخدام مصادر القوى المركزية لتحريك الآلات وكبر حجم الوحدات الإنتاجية، وازدادت أعباء الإدارة فى الحصول على المواد الخام، وزادت ضرورة الحاجة إلى التنسيق بين عدد من الأفراد. وهكذا تحتاج الصناعة إلى البيروقراطية .

وتبدو وجود علاقة بين البيروقراطية والرأسمالية. فالنظام الرسمالى له أسلوبه المميز العقلانى. كذلك فإن الأخلاق البروتستانتية والمبادئ كان لها أثرها فى ازدهار الرأسمالية كتنظيم بيروقراطى .

كما ترتبط المعرفة التكنولوجية بالنسق الاقتصادى والصناعى، حيث تؤدى إلى الكفاءة الانتاجية، وفيما يتعلق بعلاقة البيروقراطية بالقطاع الخاص

نذكر أن الأجهزة الحكومية إذا امتد سلطانها على القطاع الخـاص، وفرضـت عليه الكثير من الإجراءات والقيود البيروقراطية، فإن ذلك سيحقق قدرة القطاع الخاص على ممارسة دور فعال، فى مسيرة التنمية.

وتلجأ بعض الدول النامية إلى الاعتماد على الخبرة الأجنبيـة. ولكـن الشركات الأجنبية تتكالب على مصالحها الخاصة، وتفرز البيروقراطية الفرصة للافراط فى العقود التى تعقـد مـع الـشركات الأجنبيـة لإدارة العديـد مـن المشروعات. وينبغى أن تكون هذه العقود لمدى زمنى محـدود، وأن يواكبهـا تطوير للقدرات المحلية حتى تستطيع أن تستلم زمام الأمـور فـى المـستقبل القريب. أما الدول النامية فقد سعت إلى أن تكون الإدارة الحكوميـة هـى إدارة التنمية، وشكت هذه الدول من نقص القوى العاملة، ثم أنها لا تعانى فى الحقيقة من نقص القوى العاملة .

وربط **الفصل الثالث عشر**: بين **البيروقراطية والسياسة**، حيـث يقـوم العمود الفقرى للبيروقراطية، على السلطة السياسية. وتعنى بيروقراطية الدولة، المجالات التنفيذية، واحتكار معلومات، وفرص لممارسة النفوذ، وتأكيد استقلالية هيئات اتخاذ القرار. وتفسر البيروقراطية على أنها تسعى إلى تحقيق الـصالح العام، ولكن البيروقراطيين يتحولون إلى مجموعة ضغط. وترتبط البيروقراطية بالدولة والحكومة.

وطرق الفصل أفكار الفلاسفة والعلماء الذين اهتموا بموضوع العلاقـة بين البيروقراطية والسياسية – هذا ويترتب على نمو البيروقراطية القضاء على تكافؤ الفرص.

وسرد **الفصل الرابع عشر**: **العلاقة بين البيروقراطية والتعليم**، حيـث تعانى المؤسسات التعليمية من قصور فى الكفاءات، وتعانى من وطأة الـسلبيات

البيروقراطية. وترتبط القواعد البيروقراطية بنظرة الأعداد إلى العلاقة بين البيروقراطية والثقافة، وإلى اقتناعهم بها. وكان اهتمام فيبر بالبيروقراطية كميكانزم اجتماعى يعمل على تحقيق أعلى درجة من الفاعلية الإدارية، وكشكل من أشكال التنظيم الاجتماعى .

واستعرض **الفصل الخامس عشر: "البيروقراطية فى الحياة اليومية"** حيث تلعب البيروقراطيات المتشددة وغيرها من المتغيرات، كالفقر مثلاً، كما تساعد الروابط القبلية والعشائرية، وتبرر القوانين الجامدة، وتلعب دورا هاما فى وجود الفساد .. والبيروقراطية يحتاج إليها كل مجتمع حديث. وتوجد فى المجتمع الرأسمالى والاشتراكى على حد سواء. وهى ترتبط بنمو حجم الجماعات. وقد عرض الفصل بعض المواقف التى مرت بالمؤلف وتعتبر من مظاهر البيروقراطية. ووضعها فى شكل مقالات وردت ببعض الصحف .

وحكى **الفصل السادس عشر: سلبيات البيروقراطية وإصلاحها.** فقد ظهرت جوانب سلبية التنظيم وهى تعبر عن العلل والأمراض التى يتصف بها الجهاز الإدارى والمكتبى باعتباره عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعى إلى أبعاده، أو كمعوق أمام بلوغ التخطيط النتائج الأساسية التى رسمت الخطة لبلوغها. وقد صاحب نمو البيروقراطية الحديثة السلبيات التى تتمثل فى التعقيد، والمركزية، والسيطرة، والالتزام الحرفى، والتسويف، والآراء الشخصية، وتعدد الأوامر، ونقص الخصائص الادارية، والتمسك بالروتين، وعدم المرونة، وعدم الكفاءة، والنزعة إلى السيطرة ، والالتزام بحرفية القوانين، والبطء فى إصدار القرارات، واعتبار الشكل أهم من الموضوع .

وانطوت البيروقراطية على كثيرمن الخداع، وجمود التنظيم البيروقراطى، وفقد القدرة على الابتكار. ويعتمد التنظيم البيروقراطى فى الدول

الرأسمالية على خبرة الفنيين الذين يطورون أساليبهم فـــى الإدارة، وبـــصورة تجعل أمر الاستغناء عنهم أمرا صعباً. ومن ثم يتحول التنظيم البيروقراطى إلى جهاز إحتكارى، ويصبح عقبة وصوتا يلهب ظهر أى ثورة. وتفتقر البيروقراطية إلى السرعة فى التكيف والاستجابة إلى المتغيرات بـــسبب ضـــخامة التنظـــيم وضخامة الإدارة. وتقوم عمليات إصلاح، ولكنها ووجهت بالعديد من المعوقات، إذ تعارض البيروقراطية الإصلاح الإدارى، كما تفتقر برامج الإصلاح الإدارى إلى الدعم السياسى .

وسرد **الفصل السابع عشر: البيروقراطية فى مصر**، حيث تجلت سطوة وفساد كبار البيروقراطيين فى مصر الفرعونية، فقد كان المــصريون يخـــرون سجداً وينطرحون على بطونهم عند دخولهم إلى الذين يحملون ألقابا بيروقراطية، مثل: مستشار الأوامر الملكية، والمشرف على اشغال الملك، وأمير الأراضـــى الزراعية. وكان الموظف البيروقراطى يظهر أطماعاً للوصول إلى الطبقة العليا فى المجتمع. على حساب وظيفته العامة، فاستخدم الوظيفة فـــى جمـــع المـــال والثروة عن طريق الرشوة واختلاس المال العام.

وكانت وظيفة قاضى القضاة من أهم الوظائف البيروقراطية. وقد تكالب على هذه الوظيفة الكثيرون من الفقهاء، وتنافسو للحصول على هذه الوظيفـــة، وبات التعيين فى هذه الوظيفة مؤقتا، وبالمزايدة يكسب فيها من يرشـــى أكثـــر للحصول على هذه الوظيفة. وتتبع الفصل ظاهرة البيروقراطية فـــى عـــصور الأيوبيين، وفى عصر الخديوى إسماعيل، وفى فترة الاحتلال الانجليزى، وفيما قبل ثورة ٢٣ يوليو، ١٩٥٢ وما بعدها.

وفى فترة ما قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ عانت البيروقراطية المـــصرية فى مصر الكثير من العيوب البنائية، فالمكاتب مكتظة بالموظفين، والانسجام بين

المهارة والوظائف يقال أنه عشوائى، والتآزر ضعيف بين الوحـــدات الإداريـــة، وضآلة المعلومات. وبان مستوى المهارة المتدنى للعاملين فيهـــا، فـــضلا عـــن المستوى المنخفض للمرتبات، والفشل بين العمال المنتجين وغير المنتجين.

دكتور/ حسين عبد الحميد أحمد رشوان

تحريراً فى / / ٢٠١٣

الباب الأول
السلطة و البيروقراطية

الفصل الأول : مفهوم السلطة ونظرياتها .

الفصل الثانى : الأمة والدولة .

الفصل الثالث : الدولة نشأتها وتطورها وأنواعها.

الفصل الرابع : الحكومة.

الفصل الخامس : مفهوم البيروقراطية .

الفصل السادس : أهمية البيروقراطية وأهدافها .

الفصل الأول

السلطة ونظرياتها

السلطة :

ظهرت نظرية السيادة التى صاغها "بودان Bodan" تحقيقاً لعلاقات السيادة والقانون إلى القول بأن الدولة فى حاجة إلى سلطة قادرة على سن القوانين المنظمة للحياة الاجتماعية والسياسية .

والسلطة هى السلطة السياسية التى تمنح الصفوة الحاكمة الشرعية فى جميع الممارسات الرسمية قبل المجتمع على مستوى الفرد والجماعة، وعلى مستوى المؤسسات الاجتماعية المختلفة، وذلك عن طريق التنظيم الذى يمكن الصفوة من العمل المباشر.

والسلطة السياسية هى من معطيات الطبيعة البشرية، ويشير التاريخ إلى أنه منذ وجد عدد من الناس فى مجتمع واحد، وأنه مهما كانت المجتمعات بسيطة أو معقدة لا تسير كما اتفق، وإنما وجدت معهم بالضرورة سلطة تنظيمية بشكل من الأشكال تحدد أبعاد العلاقات المختلفة. وهكذا فان توافر السلطة شرطا لقيام الجماعات والمجتمعات، وذلك أن كل النشاطات التى تكون الحياة اليومية للناس تتطلب التوجيه، كذلك لا تستمر الثقافات فى سيرها على أساس عشوائى، لأن الاتجاهات والمعتقدات تحتاج إلى حماية وتعزيز دائما. إذن لابد أن يكون هناك طائفة من الموظفين، ومجموعة من القواعد القانونية المقررة، وبعض الوسائل النمطية التى تحول الأهداف السياسية العامة إلى أعمال، وكذلك جهة تضع القوانين والقرارات. وهى ما يطلق عليها جميعاً اسم السلطة.

من أجل هذا كانت السلطة هى الحق المقرر لجماعة من الناس فى وضع قرارات ملزمة فيما يتصل ببعض نواحي الحياة أو أوجه النشاط الخاصة بالآخرين، والسلطة ظاهرة أساسية فى السلوك الإنسانى وصفها "جوفينيل بقوله: إن ظاهرة السلطة أقدم فى أصلها من تلك الظاهرة التى تسمى دولة". فضلا من أن السيطرة الطبيعية لبعض الأشخاص على الآخرين هى المبدأ الأساسى فى جميع التنظيمات الأساسية، إلا أن السلطة السياسية تتميز من حيث التعريف الكامل للمفهوم، فهى قديمة قدم الحكومة ذاتها. وهى ركن هام من أركان الدولة، حتى أن البعض يعرف الدولة بالسلطة والبعض الآخر يعرفها بأنها تنظيم لسلطة القهر[١].

وهناك من يعتبر السلطة السياسية هى الحكومة. والحكومة هى الهيئة التى تعبر عن سيادة الحكومة، وتدير شئونها، وتخضع لسلطانها الأفراد والأموال[٢] .

والسلطة السياسية ظاهرة إجتماعية، ثابتة بمقومات ثلاثة تشكل كينونتها، هى: القوة، والشرعية، والخيرية، فالسلطة السياسية تقوم فى ضمائرنا كقوة خيرة، ولذلك فهى شرعية – أى يقتضيها الخير العام، إن مجرد القوة المادية لا تعنى السلطة السياسية، وأن الذى يجعل من القوة سلطة سياسية هو تمثلنا الجماعى لها – أى ربطها فى ضمائرنا بالخير العام، فتبدو لذلك شرعية.

ومن هنا تعرف السلطة السياسية بأنها: ظاهرة الاحتكار الشرعى لأدوات العنف فى المجتمع، أى ظاهرة الاحتكار الفعلى لأدوات العنف فى

١- د. حسين عبد الحميد رشوان. فى القوة والسلطة والنفوذ، ص ص٧٣ – ٧٤ .

٢- د. أبو اليزيد المتيت. النظم السياسية والحريات، ص٨ .

مجتمع كلى يتمثل فى ضمير جماعى قوامه يتمثل فى هذا الاحتكـــار كـــأداة لتحقيق المجتمع الهادئ. والسلطة لا تستمد قوتها من شرعيتها فقـــط، وإنمـــا يساعد على ذلك احتكارها لاستعمال القوة، إذ أنها هى السلطة الوحيدة التـــى يحق لها استعمال القوة قانوناً. ومن ثم فهى تجمع بـــين الرضـــا والاكـــراه، والشرعية والقوة ، وقبولها والخوف منها .

وقد تعددت تعاريف السلطة، فهناك من العلماء من قال أنهـــا قـــوة ذات طابع نظامى رسمى، ترتبط بمنصب أو موقع أو وظيفة رسمية معترف بها فى المجتمع، ويتطلب مباشرتها أن تكون تحت إمرة المرء بعض المصادر التـــى بموجبها يتسنى له التحكم فى الآخرين، أو قهرهم، وقد يتأتى له ذلك عن طريق السيطرة على الموارد الاقتصادية بالملكية الفردية، أو من القـــوة التنظيميـــة، واحتكار مواقع الردع. وتمنح صاحبها حق توزيع الجزاءات على المخالفين.

وتستمد السلطة أيضا من المكانة التى تتمتع بها الجماعات بناء على ما تمارسه من سلطة تقليدية أو كاريزمية. وتحدد الـــسلطة مجموعـــة مـــن القواعد العامة الملزمة، والمستمدة من اللوائح والقوانين الوضعية، وتخـــول صاحبها حق اصدار قرارات لها ضد الجبر والالزام بالنـــسبة للآخـــرين[١]. ومن ثم لا يجوز لشاغل منصب رسمى أن يخترق حدود القواعد أو يخـــالف الضوابط التى تحكمها، أو يتخطى الأوراق المخولة بموجبهـــا، وبمقتـــضى المنصب الذى يشغله، وإلا اعتبر خارجا على قواعد الجماعـــة ومعاييرهـــا وضوابطها النظامية، الأمر الذى يسوغ إزاحته من منصبه، ويبرر مـــسائلته وتوقيع العقوبة عليه[٢] .

١- أندرو وبستر. مدخل إلى علم اجتماع التنمية، ص ص٢٠٢ – ٢٠٣ .

٢- أنظر د. فاروق يوسف أحمد. القوة السياسية، ص ص٣٢ – ٤٨ .

ويؤخذ على هذا التعريف أن السلطة التى تستند على القوة تعتبر سلطة غير مشروعة، ولأنها فرضت على الشعب قسراً، ولا تستطيع البقاء طويلاً.

ومن العلماء من قال أنها: حق شخص ما أو مجموعة من الأشخاص فى اتخاذ قرارات بعينها، أو إصدار أوامر للآخرين بشأن مسألة أو موضوع ما، أو هى علاقات بين اثنين من الموظفين: الأول أعلى، والأخر تابع، والعلاقات بينهما شرعية، وعلى أساس هذه الشرعية يحق للآخر أن يصدر الأمر، ولابد للتابع من الإذعان والطاعة والتنفيذ .

وعرف فايول Henri Fayol[١] السلطة بأنها: الحق فى إصدار الأوامر، والقوة فى إجبار الآخرين على تنفيذها، وفرق فايول بين السلطة الرسمية والسلطة الشخصية. فالسلطة الرسمية هى تلك التى يقتنع بها الشخص نتيجة للوظيفة التى يشغلها فى الهيكل التنظيمى.

أما السلطة الشخصية فهى التى يتمتع بها الفرد نتيجة لذكائه ومعلوماته ومهاراته وخبراته وقدراته. وعلى ذلك يكون حق السلطة الرسمية للوظيفة، وليس لمن يشغل الوظيفة من الأفراد، بمعنى أنه نفس مسئوليات السلطات الرسمية المرتبطة بمركز رئاسى معين لتصبح حقاً لكل من يشغل هذا المركز من الأفراد.

وتقوم علاقة الرئيس بمرؤوسيه على أساس الاختصاصات والمسئوليات المنوطة به، والسلطة الرسمية المقررة التى يمارسها. وله فى ذلك الحق فى إصدار الأوامر، وعلى مرؤوسيه تنفيذها، فإذا امتنعوا أو قصروا ترتب على ذلك مساءلتهم[٢].

١- أنظر د. عبد الكريم درويش وليلى تكلا. أصول علم الادارة العامة، ص ص٣١٥-٣١٦.

٢- أنظر د. ابراهيم عبد الهادى. استراتيجيات وعمليات الادارة، ص ص١٤٥- ١٤٧.

وتستخدم السلطة كأداة من أدوات الإدارة والسيطرة فـــى المجتمـــع ورموز معينة متعارف عليها. وقد يكون رمز السلطة عبارة عن ورقة واحدة عليها توقيع موظف رسمي وخاتم الدولة. و ثم أمثلة كثيـــرة علـــى رمـــوز السلطة لا نستطيع لها حصراً، وذلـــك كـــالأوامر والقـــرارات والـــرخص والشهادات وما إلى ذلك. وهذا ما يطلق عليه الوثائق الرسمية التى نراها فى كل مكان. فنحن لا نستطيع مثلا أن نوارى المتوفى التراب إلا بمثـــل هـــذا. وهى عبارة عن رموز للسلطة، وتستخدم الصفوة الحاكمـــة نـــوعين مـــن الرموز، منها ما هو خاص ومنها ما هو عام .فهناك المباشرة، وهى الموجهة إلى أفراد بعينهم وأسمائهم. أما النوع الثانى وهو العام، فهو ما ينطبق علـــى كل فرد دون تمييز كإشارات المرور أو تعليمات ممنوع التدخين، أو تقـــديم مستندات معينة لجهة [١].

وتختلف مصادر الضبط والسيطرة التى تمارسها السلطة، فبعضها يحدد نفسه دائماً ليتلاءم مع المواقف المتغيرة، بينما يرى البعض الآخر لا يتوافر له هذه الناحية. وبعضها يستلزم الإذعان، بينما البعض الآخر لايحتاج لمثل هـــذا الإذعان، فبث أو اطلاق المعلومات نتيجة مباشرة إلى فكر النـــاس وعقـــولهم، وبالتالى يؤثر فى مواقفهم. وتتجه السلطة نحو الحقوق والواجبات والمكانة .

ويكمن جوهر السلطة السياسية فى علاقة الأمر والطاعة فى الانسان، فالانسان يطيع بطبعه. وإذا كان رغبة الأمر تغلب على القلة، فـــإن الـــسواد الأعظم يستسلم للطاعة. وفى هذا المعنى ينقل التاريخ تلك العبارات التى قال بها "الاسكندر الاكبر"[٢] وهو يخاطب المقدونيين، وقد سأموا حروبه. إذهبوا

١- انظر د. اسماعيل علي سعد. عولمة البيروقراطية بين المجتمع والسياسة، ص٩٧.

٢- د. محمد طه بدوى و د. ليلى أمين مرسى. المبادئ الأساسية فى العلوم السياسية، ص٦٢.

أيها الجاحدون ... سأضرب فى الأرض من غيركم .... إن الاسكندر الاكبر سيجد له جنودا أينما وجد الرجال.

وترتبط مظاهر السلطة بنسق المكانة، وموافقة عليها من قبل جميـــع أعضاء المجتمع. وهى الحق المقرر لجماعة من الناس فى وضع قـــرارات ملزمة لتنظيم نشاط الآخرين. وهى توعية سلوك الأفراد بـــصورة محـــددة لإنجاز الأهداف العامة، وتحقيق ذلك من خلال بعض الميكانيزمـــات، مثـــل التبادل، والمصالح المشتركة، والتضامن، والصفوة .

وتحمل الطاقة القوة المادية المسيطرة . فلا يمكن تحقيـــق الطاعـــة بدون سلطة ، وذلك يمكننا من القول أن القائد إذا أصدر أمره ، لعضو مـــن أعضاء جماعته ، وقبله، وضبط نشاطه وفقا له ، عند هذا يقال أن هذا الأمر يحمل سلطة .

وقد قرر جورج هومانز أن أعضاء الجماعة، يطيعون الأوامر بدون شك فيها، إذا صدرت من شخص فى موضع السلطة المعتـــرف بهـــا، واذا كانت هذه الطاعة للأوامر تتحقق فى التنظيمات أو الجماعة الرســـمية عـــن طريق شغل من يصدر هذه الأوامر أحد المناصب التى تخول لها سلطة، فإنه يمكن أن تحقق أيضا فى الجماعات الصغيرة غير الرسمية بواسطة الجماعة الاجتماعية العالية التى يخلعها أعضاؤها على الشخص الذى يبادر بالتفاعـــل بالنسبة لغيره فى الجماعة[١].

هذا ولا يمكن أن يقبل الشخص الاتصال باعتباره ذا ســـلطة إلا إذا تحققت أربعة شروط فى الوقت ذاته، وهى:

1- See G. Hommand, Hmen Groups, p.p. 348–399.

١- إذا أمكن لهذا الشخص فهم الاتصال .
٢- واعتقد أن قرارا لا يختلف مع هدف التنظيم، وفى وقت اصدار هذا القرار.
٣- ماذا أمكن له التوفيق بين هدف التنظيم، ومصلحته الشخصية.
٤- وكان قادرا على أن يستجيب ويذعن لهذا الهدف عقليا وفيزيقيا(١).

وفى مجال الإدارة لابد من توافر السلطة. والسلطة هى الحق فى القيادة، وقوة تحقيق الطاعة. وتطلق كلمة قائد على بعض المديرين، كما تطلق على بعض السياسيين وذوى المناصب العليا فى المجتمع. كما تطلق على بعض الرواد الاقتصاديين أو الاجتماعيين، وفى أى عمل جماعى. كما تطلق على أحد الأفراد قائداً لمجموعة وقد يجمع بين المديرين مسمى المدير ومسمى القائد. وفى جميع الأحوال ترتبط القيادة بأساليب ممارسة السلطة داخل المنظمة أو الهيئة أو الدولة(٢).

وبصفة عامة يتوقف نجاح التنظيم الإدارى فى أى منظمة على مقدار سلطة الرؤساء، ودقة تنفيذ المرؤوسين. ولا شك أن إساءة استخدام الفئة الأولى التصرف بالسلطة أو باخلال الفئة الثانية بواجباتهم، أوعدم اعترافهم بمسئولياتهم أمام مرؤوسيهم، يقوض أى تنظيم .

وهناك عدة مستويات لتدرج السلطة، منها البعد الرأسى للسلطة. وهو تدرج من القمة إلى القاعدة، فهى تبدأ بسلطات واسعة يملكها المدير العام، ثم تأخذ فى التقلص والانكماش كلما انحدرت هبوطا إلى مستوى أقل، حتى تنتهى بسلطة محدودة يملكها أفراد خط الإشراف الأول ورؤساء العمل.

١- د. على عبد الرازق جلبى. علم اجتماع الصناعة، ص ص٢٣٩ - ١٤٠.

٢- د. حسين عبد الحميد رشوان. الادارة والمجتمع- دراسة فى علم اجتماع الادارة، ص١١.

أما البعد الأفقى للهيكل التنظيمى أو السلطة، فيقصد به تجميع الأعمال والأنشطة المتشابهة أو المتقاربة فى إدارات وأقسام، بحيث يشرف كل مدير إدارة أو رئيس قسم على مجموعة معينة من الأعمال والأنشطة .

ويصوغ من هم فى مواضع السلطة مجموعة من الأوامر والتوجيهات الرسمية، ويقصد بالرسمية هنا الشئ المكتوب والمصدق عليه من قبل واضعى السياسة الذين يملكون السلطة فى المنظمة. وهناك النوع الثانى من التوجيهات، وهو يتسم بالشرعية الاجتماعية، وهى تقوم على قبول جماعة من الناس لمعايير معينة من السلوك.

والسلطة ليست كيانا إستاتيكيا، بل أنها تتطور فى مظاهرها ومراكزها وأجهزتها بتطور النظم الاجتماعية، وهى تميل إلى التطور من البساطة إلى التعقيد كلما تطور المجتمع من حالة القروية إلى الحضرية إلى الصناعية. وعلى ذلك فهى ليست مفهوما أن تتجمد الخيارات السياسية فى نظم الحكم فى ظروف تاريخية، ثم لاتتخرج مهما تغيرت الأحوال. كذلك ليس من المقبول أن يكون متوسط بقاءالحاكم فى السلطة فى العالم العربى، كما هو الآن ١٨ سنة، بل أكثر من ذلك[١] .

نظريات *السلطة* :

ونتيجة لهذا الفكر ظهرت مجموعة من الأفكار والنظريات القانونية، تتناول موضوع السلوك والأمة والدولة والحكومة من حيث نشأتها ووظائفها وتطورها.

وقد طرق أرسطو السلطة (٣٨٤ - ٣٢٢ق.م) حيث تتمثل الحكومات الصالحة – فى نظره – فى النظام الملكى حيث يكون الحكم فرداً، والنظام

١- محمد حسنين هيكل. المقالات اليابانية، ص٢٦.

الأرستقراطى ويكون الحكم فيه فى أيدى القلة المتميزة بميزة المولد، وأخيرا النظام الدستورى الذى يكون الحكم فيه للأكثرية. أما الحكومات الفاسدة، فتشمل النظام الاستبدادى أوحكم الطغيان حيث يكون الحاكم فردا يستغل الحكم لمصلحته الخاصة. والنظام الملكى ويكون السلطة فيه فى أيدى أقلية هم الأغنياء الذين يستغلون الحكم لمصلحتهم الخاصة. وأخيرا الديمقراطية وتكون السلطة فيها للأغلبية من الفقراء الذين يستغلون الحكم لمصلحتهم ضد الأغنياء. وكان أرسطو يعنى بكلمة الديمقراطية حكم الرعاع[١].

ويرى أرسطو أن هذا التصنيف يتسم بالديناميكية، فكل نوع من أنواع الحكم ينقلب إلى النوع الآخر، وتبدأ دورة الحكم بالنظام الملكى. وعندما ينحرف الملك ويتحول حكمه إلى الاستبداد والطغيان – ينقلب الحكم، وينشأ الحكم الارستقراطى، حيث تقوم أقلية بالاستيلاء على السلطة، ثم يتحول هذا الحكم إلى الأوليجاركية عندما تأخذ هذه الأقلية بالعمل على مصلحتها الخاصة. وعندئذ ينقلب الحكم إلى قيام الأكثرية بانتزاع السلطة، وتقيم الحكم الدستورى، وهو حكم صالح يستهدف مصلحة الجميع – بمرور الوقت تتحول هذه الأكثرية إلى الغوغائية، أو الديموقراطية، فتعمل لمصلحتها ضد الأغنياء، مما يشير إلى فساد الحكم، ثم يقوم فرد قوى ينصب نفسه ملكاً ويعيد الأمور إلى نصابها، وتبدأ بذلك دورة جديدة من دورات الحكم .

ويعتبر أرسطو أن أفضل النظم هو الدولة الدستورية، وقوامها الطبقة المتوسطة. ومن هنا يحصل نوع من التوازن والاستقرار، حيث يوجد نظام وسط بين الأوليجاركية والديموقراطية، فالطبقة المتوسطة يتميز أفرادها

١-د. محمد طه بدوى ود. ليلى أمين مرسى. المبادئ الأساسية فى العلوم السياسية،ص٦٢.

بالاعتدال، والقدرة على تولى شئون الحكم من أجل مصلحة الجميع. وأطلق أرسطو على هذه الطبقة اسم الدستورية، ونظام الحكم الدستورى .

ومن المفكرين الذى طرقوا السلطة أثناء الحكم الرومانى (١٠٦ - ١٣ ق.م) ماركوس توليون شيشرون[١]، وقد تصور الدولة مجتمعاً أخلاقيا أو جماعة من الأشخاص الذين يمتلكون الدولة وقوانينها. ويترتب على ذلك ثلاث نتائج هى:

١- أن سلطات الدولة تنبع من الجماعة، مما يضمن حمايتها واستمرار وجودها.

٢- أن السلطةالسياسية عندما تمارس ممارسة صحيحة، فإنها تكون سلطة الشعب. والحاكم الذى يمارس هذه السلطة، إنما يفعل ذلك بفضل مركزه، فأمره هو القانون، وهو فى نفس الوقت صيغة القانون، ويمكن القول بأن الحاكم قانون ناطق، والقانون حاكم صامت.

٣- أن الدولة ذاتها وقانونها خاضعان لقانون الله، أو القانون الأخلاقى أو الطبيعى، وذلك هو الحكم الرسمى، يسمو على كل اختيار بشرى، وكل نظم بشرية، أما القوة فإنها مسألة عارضت فى طبيعة الدولة، ولا مبرر لها إلا حيثما يلزم تنفيذ مبادىء العدالة والحق[٢].

وطرق **آباء الكنيسة فى العصور الوسطى** نظرية السيفين: مؤداها، أن الله خلق لحكم هذا العالم سيفين، أحدهما دينى، والآخر زمنى، وأنه سلم أحدهما للبابا، والآخر للامبراطور. والسيف الروحى هو كلمة الله وتستخدمه الكنيسة لعقاب كل مرتكب للخطيئة، والآخر هو سيف مادى تستخدمه السلطة

1- Leacock, Element of Political Science, p. 112.

٢- د. السيد عبد الحليم الزيات. فى السياسة ونظم الحكم، ص٧.

الزمنية لعقاب من يسلكون سبيل الشر[١].

وفى ضوء ذلك فإن كل مسيحى يؤمن بأنه لابد من سلطة تحكمه. ولما كان كل فرد يعيش فى عالمين، فإنه لابد أن يخضع لسلطتين، سلطة تستأثر بجسده، وأخرى تستأثر بروحه. اما السلطة التى تستأثر بروحه فهى الله أن كان مسيحياً والشيطان إن لم يكن كذلك .

وكانت الكنيسة تتولى سلطة الله، ومن ثم تستأثر بالروح، وكان السادة البارونات يستأثرون بالجسد، ومن ثم كان الفرد تتنازعه سلطتان: الكنيسة، والبارونات، ولقد كان من أثر ذلك أن عاش الأوربيون فى نضال دام بين الكنيسة والبارونات أكثر من ألف سنة .

وقد اعتبر **القديس أوغسطين** (٣٥٣- ٤٣٠م) الدولة هى السلطة الزمنية للكنيسة. ولما كان الله تعالى قد أودع فى قلوب بعض الأفراد محبة الذات، وفى قلوب البعض الآخر محبة الله، أصبحنا أمام طائفتين من الناس: أهل مدينة الله أو السماء، وأهل مدينة الدنيا أو الأرض. للأولى نعيم خالد، وللثانية حياة الرذيلة وعذاب الآخرة .

ويرى **القديس توماس الإكوينى** (١٢٢٥- ١٢٧٤م) أنه لابد من وجود سلطة عليا لكى توجه المجتمع نحو الصالح العام. ولكى تساعد الحاكم على اصطناع الوسائل للوصول إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية، ولذلك لا يتحقق إلا بتنظيم سياسي واسع يقوم على اتفاق بين الحاكم والمحكومين. واكد الإكوينى أن السلطة العليا فى المجتمع إنما تصدر عن الله، وأن الله يكلها إلى الشعب، ومن ثم تأتى السلطة السياسية بعد السلطة الدينية. ومن هنا أكد الإكوينى استقلال الدولة عن الكنيسة .

1- L. Bowle, Western Political Thought, p. 199.

ولم يعرف الإسلام انفصال السلطتين الدينية والزمنية، والصراع بينهما، فالخلافة وهى تمثل الجانب السياسى، تعنى الإمامة وهى سلطة عامة فى أمور الدين والدنيا نيابة عن الرسول. ولم يعرف الاسلام سلطة كهنوتية مسلسلة، أو سلطة الحل والربط فى الأرض والسماء[1]. وقد جعل الاسلام الشورى أساساً من أسس الدولة. وعرف الإسلام انتخاب الخليفة. والخلافة فى جوهرها سلطة عامة فى الدين والدنيا.

ويتميز نظام الخلافة فى الإسلام بأنه يعنى خلافة النبوة فى السلطة السياسية. ولا يستمد الخليفة سلطته من الله، ولكن يستمدها من الرضا الشعبى، وفى رأى السنّة فإن الخليفة غير معصوم من الخطأ، وبالتالى فهو يخضع للمسائلة والرقابة على ممارسة السلطة. أما الشيعة، والذين يدور فكرهم حول الولاء التام لعلىِّ وآل بيت الرسول. والإيمان بأن الخلافة فى السلطتين الزمنية والدينية بعد رسول الله يجب أن تنحصر فى الأمام على، وذريته من بعده بالنص والوصية، بحيث يتمثل فى على بن أبى طالب بداية دور الولاية الذى يلى النبوة. والإمام لغة هو القائد والمرشد الذى يتقدم المصلين ليؤمهم، وكذلك هو الذى يتولى أمور الجماعة الزمنية .

أما عند السنّة فالإمام منصب يتولاه أى مسلم بالغ عاقل متفقه فى الدين وعالم بالكتاب والسنة. وهكذا فإن الإمامة تتسم فى رأى السنة – بالبيعة – أى بالاختيار المطلق لأى فرد من المسلمين اكتملت فيه صفات معينة ليس من بينها بالضرورة الوراثة النبوية للرسول صلى الله عليه وسلم. ويرى الزيدية، وهم أكثر فرق الشيعة اعتدالا، فهم يجمعون بين المبدأين: مبدأ الانتخاب، ومبدأ حصر الإمامة فى آل البيت. وهم يذهبون إلى القول بحق

١- انظر. حبيب جرجس. أسرار الكنيسة، ص ص١٧٧- ١٨٠.

المسلمين جميعاً فى اختيار الإمامة والخليفة، بشرط أن يكون من دار النبى (ص)[١]. وفى رأى عبد الرحمن ابن خلدون (١٣٣٢- ١٤٢١م)، فإن السلطة تنبعث من القوة – وهى تتجسم بالعصبية والشوكة .

وفى عصر **النهضة** (١٥٠٠ – ١٦٠٠م) ميز **مارتن لوثر** صاحب حركة الاصلاح الدينى والمعروفة بالبروتستانتية بين السلطتين الدينية والزمنية مع ترجيح كفة السلطة الزمنية وجمع الثروة. فقد رأى أن الدولة صاحبة السلطة المطلقة، وتشمل جميع المواطنين بما فيهم رجال الدين، وعليه فقد أخضع الدين للدولة. واعتبر لوثر أن سلطة الحاكم- أى السلطة الزمنية مستمدة من الله، فهى إذن مقدسة. والحاكم مسئول أمام الله مباشرة، فهو إذن غير مسئول أمام الشعب، أو البابا. وهكذا فإن لوثر اهتم أساساً بالقيم الدينية والروحية، بعكس ماكيافيللى الذى اهتم أساسا بالسلطة السياسية ونظر للقيم الدينية نظرة نفعية. وتحالف لوثر مع الملوك والأمراء ليستخدم سلطتهم السياسية فى تحقيق الأهداف الدينية المتمثل فى نشر مبادئه.

والسلطة النهائية – فى رأى لوثر – ليست البابا، ولكنها لكلمة الله كما هى مكتوبة فى الكتب السماوية، وكما يتفهمها كل ضمير خاص. ومن ثم يرى لوثر أن كل فرد يستطيع تفسير الكتاب المقدس. ونظر لوثر إلى سلطة الدولة على أنها: شر لابد منه، وبالتالى يجب ألا ينشغل الأفراد بمقاومتها، بل يجب طاعتها، والخضوع لها. وأكدت حركة الاصلاح الدينى الخضوع المطلق من الكنيسة للدولة، وتدعيم سلطة الدولة الإقليمية والقومية[٢].

١- د. محمد على أبو ريان. تاريخ الفكر السياسى فى الاسلام، ص ص١٢٣- ١٣٠.

٢- انظر د. حورية توفيق مجاهد .. فى الفكر السياسى من أفلاطون إلى محمد عبده، ص ص٣٣٦- ٣٩١.

وقد حدد **ماكيافيللي** (١٤٧٦- ١٥١٧) في كتابه الأمير (١٥١٣م) حدد الدولة بأنها: كافة القوى التي من شأنها أن تمارس سلطة على الأفراد تسمى دولة" وهي تحدد تصرفات الناس للسلطة والقوة والمجد والرفاهية. والحاكم في رأى ماكيافيللي - الذى يكتب له الاستقرار، هو الذى يمكنه مواجهة الطبيعة البشرية بما تنطوى عليه دوافع الأثرة والأنانية والرغبة في السلطة. ويرى ماكيافيللي أن بقاء السلطة والقوة أمران حتميان.

وتناول **جان بودان** في كتابه الدولة عام ١٥٧٦ الأسرة، والسلطة الروحية، والسلطة الأبوية، والرق، والمواطن، والأجنبي، والمحمى، وأنواع الدول من ملكية إلى أرستقراطية، الى شعبية، والهيئات العامة، والمالية، والنفوذ، والعقوبات، وتوخى بودان تدعيم السلطة القومية، ومنحها المشروعية، وذلك بالتمكين لملكية مطلقة لا تتقيد فيها لسلطة الملك، وشبه ذلك بسيادة الأب في الأسرة وعلى ذلك أيد ظاهرة تركيز السلطة في الدولة البيروقراطية متمثلة في السلطة الملكية المطلقة في عصره. وأيد بودان سير الملكية الفرنسية نحو الدولة البيروقراطية الموحدة على حساب الدول الديموقراطية. وأوضح أيضا أهمية القانون الطبيعي ليس فقط في تنظيم علاقة الأفراد، ولكن أيضا في تقييد سلطة الحاكم .

وفي **القرنين السابع عشر والثامن عشر** ظهرت الدولة القومية. وتميزت الدولة القومية بوجود سلطة واحدة لها صفة السيادة. بذلك قضى نهائيا على مبدأ ثنائية السلطة - أي السلطة الزمنية والسلطة الدينية .

ومن مفكرى القرن السابع عشر **توماس هوبز** (١٥٨٨- ١٦٧٩)، ورأى هوبز أن حالة الطبيعة كانت منعزلة ومتغيرة وقذرة. والناس في هذه الحالة، الكل يخاف الكل، فكل واحد متربص بالآخر. ولهذا كان لابد من

التخلص من عدم الأمن، وأخذوا يبحثون عن السلام الذى يحقق لهم الأمــن، فاتفقوا على التنازل عن كافة حقوقهم الطبيعية، وحرياتهم لرجل منهم، وليس طرفا فى العقد، وهذا الشخص يتمتع بكافة الحقوق، وكل السلطة، ولا يجوز لأى أحد أن يحاسبه، وتعهدوا بطاعته والولاء له دون شرط، حتى يــضمنوا لأنفسهم الأمن والطمأنينة، ولأن الحاكم لم يكن طرفا فى العقد الذى ارتبط به الجميع لصالحه، فليس ثمة التزام يلتزم به كأثر لهذا العقد. وهكذا اســتقرت السلطة فى هذا التنظيم فى شخص الحاكم أو السيد الذى أطلــق عليــه إســم "التنين". وترتب على ذلك أن السلطة أصبحت مطلقــة، ذلــك أن الغرائــز الاجتماعية الموجودة فى الأفراد لا يمكن منعها والقضاء عليها إلا بواســطة السلطة المطلقة .

وكان هوبز متأثرا فى آرائه بتلك الفترة التى عاشها فــى إنجلتــرا، والتى تميزت بالقلاقل والاضطراب خاصة وأنه كان يعمل معلمــا للأميــر شارل ستيوارت الذى أصبح ملكا. وكان لهذا أثره على تأييد لسلطات الملــك المطلقة مع عدم إجازة محاسبته بواسطة الشعب[١] .

ونادى **جون لوك** (١٦٣٢-١٧٠٤م) بالفصل بين السلطات، ذلك أن الناس إذا كانوا جميعا قضاة فى جميع المخالفات التى تقع بين الأفراد، فإنهم يصدرون أحكاما متفاوتة ومتمايزة، إذ تختلف الأحكام التى يصدرها الأفراد المختلفون فى القضايا المتماثلة. كذلك فإن تنفيذ الأحكام لايكون كاملاً. ومن ثم فقد شعر الناس بحاجتهم إلى قاض يطبق القانون وسلطة تنفيذيــة تفــرض أحكامها القاضى وجهاز تشريعى يصنع القواعــد اللازمــة التــى تــصدر بمقتضاها هذه الأحكام .

١- د. يحيى الجمل. الأنظمة السياسية المعاصرة. ص١٦.

ورأى لوك أن الحاكم طرف فى العقد الاجتماعى، ومسئول عن حماية الحقوق والحريات، وهو لا يتمتع بالسلطة المطلقة التحكمية، إذ لايجوز أن يفرض أى قيود على حريات الأفراد إلا بما يتفق مع القانون الطبيعى، بل يلتزم باحترام القوانين وحماية الضعفاء من تعسف الأقوياء، وهو مقيد وملتزم بهذه الواجبات، وإذا أخل بشروطها يصبح الشعب فى حل من طاعته .

ويقول لوك لقد نشأ فى المجتمع السياسى سلطتان. واحدة تتولى القوانين اللازمة لحفظ النظام، وهى لها الصدارة على السلطة التنفيذية التى تسهر على تنفيذ هذه القوانين، وهى غير تابعة للسلطة الأولى، وإن كانت تأتى فى المرتبة الثانية، فأشر ما يرتكب فى ميدان السياسة أن تحاول السلطة التنفيذية التعدى على اختصاصات السلطة الأولى واغتصابها .

وأيد **شارل دى مونتسكيو** (١٦٨٩- ١٧٥٥) الحكومة المختلطة، وهى التى تجمع فى طياتها مزايا الحكومات المختلفة، فتوفق بينها – إنها الملكية الأرستقراطية، المحاطة ببعض عناصر الديموقراطية. ذلك أن الملكية نظام ممتاز، إذا تضمن هيئة تقوم بين الملك والكافة، ولذلك نادى بضرورة الفصل بين السلطات فى كتابه: روح القوانين (١٧٤٨) فوزعها بين ثلاث سلطات تفاديا لتجميعها فى يد واحدة، ممايؤدى إلى الاستبداد .

وبدأ مونتسكيو من فكرة مؤداها أن: السلطة قوة، وان القوة لا تقيدها إلا قوة تؤمن طبيعتها. فما من صاحب سلطة إلا ويميل إلى التعسف، وهو يستمر فى ذلك حتى يجد من يوقفه. وبحكم طبيعة الأشياء: لا يوقف القوة إلا القوة. ولذا رأى مونتسكيو فى توزيع السلطة ما يكفى لوقوف كل جهاز منها كقوة فى وجه القوى الأخرى. فلا يطلق أي منها بسلطته، وتأتى بذلك الحريات الفردية على نفسها من عدوان السلطة المطلقة المجمعة فى يد واحدة.

إلا أن مونتسكيو لم يقصد بذلك الفصل التام بين هذه السلطات، إنما الفصل المرن. بمعنى أن يكون هناك توازن وتعاون بين هذه السلطات، في تحقيق الأمن العام، فمن الناحية الفنية يجب أن ينقسم العمل بين السلطات حتى تستطيع كل سلطة أن تباشر نشاطها. اما إذا أعطيت كل السلطات لجهاز حكومي واحد، فإنه سيتحول إلى أوتوقراطية. أما إذا تعددت السلطات، واستقلت كل سلطة عن الأخرى، فستتعارض الآراء والقرارات، ويسود الدولة عدم الاستقرار. لذلك يجب أن يكون هناك تعاونا فيما بينها.

وهكذا أضاف مونتسكيو إلى سلطتي "لوك" التشريع والتنفيذ، أضاف سلطة ثالثة، هي السلطة القضائية، وطالب بالفصل بينها، ضمانا للحرية وفزعا من الاستبدادية، ولا سبيل إلى إيقاف هذا الاستبداد، ولا سبيل إلى الحرية إلا بفصل السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن اجتماعها مع التشريع لشخص واحد أو هيئة واحدة من شأنه أن يجعل السلطة على حياة المواطنين وحرياتهم تحكمية. وإذا ما تجمعت السلطات الثلاث لشخص واحد أو هيئة واحدة، فهي مأساة الحرية وطامتها الكبرى.

ويرى الفيلسوف **هيجل** (١٧٨٠ – ١٨٣١) أن الدولة غاية في حد ذاتها بعيدة عن إرادات الأفراد، وهذه الغاية هي المحافظة على بقاء الدولة واستمرارها وتدعيم كيانها. ويخضع جميع الأفراد لسلطة الدولة . ويجب أن تجسد سلطة الدولة ، في فرد حقيقي، أو مشرع واحد هو الملك، والملك الأوتوقراطي الذي يعبر عن إرادة الدولة يمثل في نفس الوقت عنصر التآلف والجمع فيها التشريع والتنفيذ والقضاء .

ويقول هيجل إن الدولة تتمسك بسيادتها في الداخل والخارج على السواء ، ولا تخضع لإرادة دولة أخرى. ذلك أنه ليس ثمة سلطة فوق الدولة

.. ومن ثم فهى إرادة الدولة وحدها .

ونادى **كارل ماركس** (١٨١٨- ١٨٨٣) بضرورة إزالة الطبقات، وذلك لسيطرة البروليتاريا. على السلطة بالعنف والقوة، ويأتى ذلك عن طريق ثورة البروليتاريا التى تقضى على طبقة الملاك، وتستولى على عملية الانتاج. وعندئذ يضمحل نظام الدولة ولم تعد ثمة حاجة إلى سلطة سياسية باعتبارها أداة القمع فى يد طبقة موجهة ضد طبقة أخرى، ويحل محلها فى المجتمع الشيوعى مجرد إدارة للأشياء المشتركة. وقد هذا الفكر إلى التمييز بين السلطة السياسية الحكومية كأداة لقمع الأفراد، وبين إرادة الأشياء- أى إدارة الانتاج فى المجتمع الشيوعى عند غاية المنتهى – فالأول حكم الأفراد، والثانية تدير الأشياء.

واعتبر **هربرت سبنسر** (١٨٢٠- ١٩٠٣) أن التطور هو القانون العام، وأن التطور الاجتماعى ما هو إلا استمرار للتطور العضوى. وهذا الأخير هو تغير مَن التجانس إلى اللاتجانس، ومن البسيط إلى المعقد، ومن عدم التمايز إلى تمايز البناءات والوظائف وتخصصها، ويرى سبنسر أن أول خطوة للخروج بالمجتمع من حالة التجانس إلى اللاتجانس، واختلاف العناصر تتصف بنظام دينى. فهناك رجال الدين من ناحية، ومن عداهم من ناحية أخرى. وتنفصل الكنيسة عن الدولة، ثم تتعقد الدولة فتتوزع مصالحها بين السلطات المختلفة تشريعية وتنفيذية وقضائية. وتتوزع السلطة التنفيذية بين الوزراء والمديرين ورؤساء الإدارات والمصالح، كذلك الحال بالنسبة للكنيسة، حيث يتعقد نظامها ويشمل طبقات ودرجات مختلفة، ويظهر بجانب هذا التدرج انفصال آخر بين المذاهب المختلفة، وما يتبعها من اختلاف الطقوس والشعائر. ويزداد هذا الاختلاف والتباين كلما تقدم المجتمع فى تدرج الرقى .

واعتبر **إميل دوركــايم** (١٨٥٨- ١٩١٧م) الــسلطة هــي النظــام الاجتماعي الذى استطاع أن يجتاز عاصفة التاريخ[١]. فالأنساق الاجتماعيــة والسياسية تتغير وتتخذ أشكالا مختلفة عبر التاريخ، ويبقى مفهوم السلطة هذا القاسم المشترك بينها جميعاً. والأخلاقيات الفعلية أو الحقة لايمكن أن يكتــب لها الاستمرار إلا إذا كان هناك نوع من السلطة يمارس تــأثيره وفعاليتــه وعلى فكر الأفراد وسلوكهم .

وربط دوركايم السلطة والنظام . فالسلطة هى أعلى من يراقب النظام الاجتماعى ككل ويضبطه، ويؤدى النظام إلى تحقيق وجود السلطة، على أن النظام هو السلطة العاملة، والسلطة والنظام يــشكلان الــسعادة الشخــصية، وبدون السلطة لا يستطيع الإنسان أن يحس بالواجب، أو الحريـــة المطلقــة. وعالج دور كايم مشكلة القوة والسلطة. فالصراع الطبقى – عنده – لا يفسر إلا باستخدام القوة الاقتصادية Economic Power فى فرض تعاقدات (أى علاقات عمل غير عادلة) .

وقد استخدم **ماكس فيبر** (١٨٩٤- ١٩٢٠م) فــى كتابــه "الاقتــصاد والمجتمع"، مصطلح القوة بصورة عامة وشاملة. فهى تعنى أن الفــرد قــادر على أن يسيطرعلى عدد آخر من الأفراد. ويتحكم فيهم عن طريق القهــر أو الإلزام المادى لدرجة أن هؤلاء الأفراد يجدون أنفسهم مضطرين إلى السلوك تبعا لمصالحه أكثر مما يسلكون تبعا لمصالحهم. فهى إذن قدرة شخص معين على فرضه إرادة على الأشخاص الآخرين دون مقاومة. ولكن القوة تــشمل مجالات متعددة، ويجب أن نحصر اهتمامنا على نموذج معين منها، هوالذى نطلق عليه مصطلح السلطة. وهكذا نظر فيبر إلى شرعية القوة أو السلطة[٢].

1- K. A. Nisbet The sociological tradition, p.158 .

٢-د. عبد الهادى الجوهرى وإبراهيم أبو الغار. إدارة المؤسسات الادارية، ص ص٢٢-٤٣.

أما السلطة فقد أوضحها فيبر بأنها أبنية السلطة، وجوهر السلطة عنده – الطاعة الاختيارية للأفراد والتوجيهات التى يصدرها الفرد الذى يتمتع بالقوة، حيث يعتبر أعضاء الجماعة أن تحكم السلطة فيهم أمرا شرعياً، وليس من الضرورة أن يكون مصدر السلطة أحد الأفراد فقد يكون نظاما ليس له الطابع الشخصى، كالنظام القانونى. وهكذا تتميز السلطة عن القوة من ناحية وجود عنصر الموافقة والطاعة الاختيارية من جانب أعضاء الجماعة.

وتختلف السلطة عن الاقناع. فالفرد عندما يريد الوصول إلى هدف محدد، يجد أمامه عددا من السبل التى توصل إلى ذلك الهدف، ولابد أن يطيل التفكير فيها، ويقيّم كل منها قبل أن يختار سبيلا، ولكن الفرد فى حالة الإقتناع يتأثر بالحجج أو البراهين التى يأتى بها شخص آخر فى عمليات التقييم والتفكير وإصدار الأحكام والاختيار. أما إذا كان خاضعا للسلطة فلا يستخدم كفاءاته فى الاختيار بين البدائل، بل يستخدم المعيار الرسمى الذى يحمله الأمر كأساس للاختيار[١].

وبداية تناول فيبر مشكلة السلطة، وهى التى يتعذر تفسيرها إلا فى ضوء تحليل بناء المجتمعات المعاصرة ومقارنتها بالحضارات القديمة ... وتظهر السلطة كقوة مميزة، تستخدم من خلال أنساق نظامية وتنظيمية بالغة التعقيد والأهمية، محددة بإجراءات وقواعد معينة، حيث تعتمد على القهر والاجبار، أو الإقناع والخضوع، لجميع أفراد المجتمع، والإمتثال والالتزام بها حتى يمكن استمرار وجود المجتمع أو التنظيم نفسه. المنظم

1- Merbert A. Simon. Administrative Behavior, p.p. 126-127.

وترتبط السلطة بالضرورة بالتنظيم أو النسق الذى ينطوى عليها، فلا وجود للسلطة بدون تنظيم، ولا تنظيم بدون سلطة، وإن كان يختلف كل منهما حسب نوعية البناء القائم، وتغيرهما على مر العصور والأزمنة بمرور الأجيال والمجتمعات معاً. وأشار فيبر إلى مفهوم التنظيم باعتباره يعبر عن العلاقات الاجتماعية, ووجود قائد تسانده هيئة إدارية لتحقيق أهداف التنظيم. واعتبر وجود القواعد المحددة يعتبر خاصية ضرورية لكل تنظيم، وبدون هذه القواعد لايمكن أن تدخل ضمن مقولة السلوك التنظيمى، وما يعد خارجاً عنها. وقد أطلق فيبر على قواعد التنظيم هذه مصطلح النظام الإدارى، أما الهيئة الادارية فهى تخضع لهذه القواعد. كما أن عليها أن تراقب خضوع بقية أعضائها لها. وأهم مظاهر النظام الإدارى تحديد صاحب الحق فى إعطاء الأوامر – أى أن الادارة والسلطة مرتبطان ببعضهما. والطاعة الاختيارية للاوامر والتوجيهات التى يصدرها الفرد الذى يتمتع بالقوة. ويرجع ذلك إلى أن أعضاء الجماعة يعتبرون تحكم السلطة فيهم أمرا شرعياً وليس من الضرورى أن يكون مصدر السلطة أحد الأفراد، فقد يكون نظاما ليس له الطابع الشخصى كالنظام القانونى. وهكذا تتميز السلطة عن القوة من ناحية وجود عنصر الموافقة أو الطاعة الاختيارية من جانب أعضاء الجماعة.

كما تختلف السلطة عن الإقناع. ويتمثل الاقناع فى أن أحد الأشخاص عن طريق الحجة أو البرهان يؤثر فى القرارات التى يتخذها أحد الأشخاص أو فى السلوك الذى يؤديه .. ومن ذلك يتبين أن السلطة تتفق مع الإقناع من ناحية وجود عنصر الموافقة أو الرغبة فى الطاعة . إلا أنهما فى الواقع يختلفان، لأن الفرد عندما يريد الوصول إلى هدف معين يجد أمامه عادة عددا من السبل التى توصل إلى ذلك الهدف، ولا بد من أن يطيل التفكيرفيها ويقيِّم كل منها قبل يختار سبيلا منها، ولكن الفرد فى حالة الإقناع يتأثر بالحجج

والبراهين التى يأتى بها شخص آخر فى عمليات التقويم والتفكير وإصدار الاحكام والاختيار، أما إذا كان خاضعا للسلطة فلا يستخدم كفاءاته فى الإختيار بين البدائل، بل يستخدم المعيار الرسمى الذى يحمله الأمر كأساس للإختيار[١].

ويتضح وجود معيارين للسلطة يتمثل الأول فى الخضوع أو الإذعان الإختيارى للأوامر، بينما يمثل الآخرفى تعطيل الأحكام التقييمية، وأفعال الاختيار قبل صدور الأوامر ذاتها . ومع ذلك فقد يلتبس علينا الأمر، بحيث لا نستطيع أن نميز بين السلطة والقوة فعند المقارنة بين المشرف على العبيد وصاحب رأس المال، نجد أن الأول يستمد قوته الإلزامية من السوط الذى يمسكه بيده، مع أنه قد لا يضطر إلى استخدامه فى كل الأحوال. ولكن يكفى أن العبيد تعلم أن السوط معه، وأنه يستطيع استخدامه متى شاء حتى يطيعوا أوامره ويقبلون على أداء العمل .

أما صاحبَ العمل فيستمد قوته الالزامية من المال الذى يمتلكه. وهذه القوة الاقتصادية هى التى تجعل العمال ينفذون أوامره وتوجيهاته الرسمية. ومن ثم فهذه المقارنة هى التى جعلت العلماء يرون خضوع العبيدِ للمشرف كخضوع العمال – أى انه خضوع اختيارى. ولقد كان بينهما اختلاف فهو اختلاف فى الدرجة فحسب، على أساس أن العبد يفتقر إلى الحرية التى يتمتع بها العامل. فالعبد يعمل لدى سيده طول حياته، فى حين أن العامل يستطيع الانتقال من صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر، ولكن معظم الآراء اتفقت على أن العلاقة بين العامل وصاحب العمل – وحدها – هما من علاقات السلطة .

1- A, Simon Herbert. Administration Behavior. (2 nd ed), p.126–127.

وكذلك قد لانستطيع أن نميز بوضوح بين السلطة والاقناع، لأنه عندما يقوم أحد الأشخاص باقناع شخص آخر، فقد يكون لرأى الأول وزن كبير حتى أن الآخر يستمع إليه ويكاد لايحتاج لأى اقناع كى يتأثر به. كما لا نستطيع فى هذه الحالة الجزم بأن الشخص الأول له سلطة على الشخص الآخر.

وميز **ماكس فيبر** (١٨٦٤ – ١٩٢٠م) بين ثلاث أنواع من السلطات[١]. هى السلطة الكارزمية، والسلطة التقليدية، والسلطة البيروقراطية والعقلانية الحديثة .

أولا - السلطة الكارزمية Charismatic Authrity :

عرض فيبر السلطة الكارزمية بأنها تقوم على الاعتقاد المطلق لقدسية معينة أو استثنائية بطولة مثلا – أو صفات شاذة تفوق قدرة الشخص العادى[٢] وعلى ذلك فالسلطة الكارزمية هى ذلك النفوذ والقدرة على التأثير الذى يمتلكه فرد له صفات وقدرات ومواهب شخصية فريدة يمارسها على الآخرين. فهو ملهم ومزود بقوى مقدسة أو خارقة للطبيعة، حيث تتمتع السلطة الكارزمية بخصائص لاهوتية دينية، أو خصائص نادرة يصبح الرئيس بفضلها قائدا أو زعيماً فى أى قسم من أقسام الحياة الاجتماعية، فقد يكون نبياً، أو زعيما، أو بطلا فى المعارك الحربية، أو فيلسوفاً .

وقد يظهر مع هذا الشخص الكارزمى، أو من بعده أعوان وأتباع يؤمنون بشخصيته، ويعملون بمقتضى تقاليده. وعادة ما يقومون بدور الوسيط بين هذا الزعيم الملهم والجماهير .

١- نيقولا تيماشيف. نظرية علم الاجتماع. ص ص٢٩٦- ٣١٠.

2- M. weber, the theory of soscial and Economic, Organization. P. 328.

ويستطيع القائد من خلال هذه الصفات والقدرات أن يحصل على ولاء وإذعان الأفراد الآخرين، وهم التابعين له. وهو يستطيع أن يغير الأوضاع والعلاقات الاجتماعية القائمة لصالح التابعين، ومهما كان الأمر فإن السلطة الكارزمية تؤدى وظيفتها كقوة ثورية، ترفض القيم التقليدية وتثور ضد النظام القائم .

ويقدم القائد الكارزمى المعجزات والظواهر الخارقة للعادة، مما يجعل الناس يعتقدون فى شخصيته، ويمتثلون لسلطانه. ويتميز النظام الإدارى السائد فى ظل هذا النظام بعدم الاستقرار. كما يتألف من عدد قليل من الأشخاص المقربين للقائد، والذين يقومون بدور الوسطاء بينه وبين الجماهير.

ويترتب على ذلك أن الحركات الكارزمية قد تكون حركات فوضوية، أو ثائرة على النظام الحكومى، وقد يسخر القائد الكارزمى وأتباعه من أى شئ يرتبط بالروتين، فلا يوجد تنظيم داخلى ملزم أو قواعد صارمة تقيد أو تكبل ما يوصى به القائد، إذ يجب تكريس الجهود كلها للرسالة المقدسة ولا يجب تدنيسها بالاعتبارات الدنيوية، ولكن من البديهى أنه لا يمكن أن يتجاهلوا إلى مالا نهاية، مطالب الواقع، وبعض الروتين، وبعض التنظيم، وبعض الوسائل الثابتة للعرف أو المساندة الاقتصادية، وذلك لأنه وإن كان ولابد من استمرار الحركة، فلا بد أن تكون هذه الحركة منظمة .

ويترتب على ذلك أن اهتمام الاعضاء بستمرار الحركة يفرض عليهم إقامة تنظيم رسمى واتباع بعض الروتين، خاصة بعد موت القائد الكارزمى. وفى الواقع إن موت القائد يعرض الحركة كلها للانهيار، بسبب إفتقار الأعضاء للتوجيه الملهم وبسبب المعارك التى تنشب بينهم على من يخلف القائد إذا لم توجد إجراءات منظمة .

ومعنى ذلك أن الحركات الكارزمية لكى تستثمر يجب أن يكون لها بعض خصائص العالم الدنيوى التى كانت تقاومها وتحاربها عند بدء نشأتها. ولذلك لابد وأن تتحول السيادة الكارزمية إلى سلطة تقليدية .

وتضفى القيم على السلطة الكارزمية صفة الشرعية – أى ارتباطها بنوعية شرعية الأوامر، وشرعية المعايير، وتماثل الأخير مع أنماط السلطة وتدخل معها فى علاقات متعددة. فالسلطة الكارزمية تكتسب بالقانون المقدس، والمعايير التقليدية تناظر السلطة التقليدية، والمعايير العقلانية القانونية تماثل السلطة القانونية العقلانية، وأخيرا فالمعايير ذات الشرعية القانونية التى تستخدم من خلال القيم المطلقة، تناصرها السلطة القانونية ذات القيم المطلقة.

ولكن أنماط شرعية السلطة سواء أكانت كارزمية أو تقليدية أو عقلانية تتميز بطابع من البناءات السياسية الخالصة لكل واحد منها ، ولوجود العلاقات الوظيفية [1].

وتضفى القيم على السلطة الكارزمية صفة الشرعية، وهى التى تعتبر القائد ملهما مزوداً بقوى مقدسة أو خارقة للطبيعة. وفى الواقع فإن القائد الكارزمى يرأس حركة جديدة. ويرى اتباع القائد الكارزمى أو تلاميذه أنهم اهتدوا إلى قضية جديدة لابد لهم من العمل على نشر هذه الرسالة أو البشرية على كافة البشر. ومن ثم فهم يقاومون الماضى، ولكنهم يبشرون بالمستقبل، ويخضعون لقائدهم، ويرغبون فى طاعة أوامره، لأنهم يخلصون له ويعتقدون أنه يحسم المثل الجديدة

- ويظهر القائد فى أى قسم من أقسام الحياة الاجتماعية. ففى الدين يوجد الأنبياء، وفى الحرب يوجد الأبطال، وفى السياسة يوجد الزعماء

1- M. E. Spencer, Weber on lighitmate norms and sociology. p. 122.

السياسيون. وأوضح فيبر كيف أن السلطة الروحية تمثل قوة ثورية تــرفض القيم التقليدية، وتهدد النظم المستقرة. وكيف أن الإيمـــان القــوى بقــدرات وخصائص الزعيم يؤدى إلى الاستخفاف بالنظام وعدم الالتزام بالقواعد التى قد لا تعبر عن الهام هذا الزعيم .

ونتيجة لهذا يواجه المجتمع ظروف فريدة فى حالة وفاة القائد، حيــث يضطر أتباعه وأعوانه إلى التخلى عن صراعاتهم من أجل تدعيم ما أرســاه الزعيم الملهم. وهنا يظهر مطلب التنظيم كضرورة ملحة يفرضها الفراغ الذى تركه. ومن الممكن أن يتفكك المجتمع نتيجة الصراع حول خلافة الزعيم، ما لم تكن هناك إجراءات منظمة تحدد انتقال الوراثة إلى وريث شرعى.

وما أوردناه يحدث فى العلاقات القائمة فى بعض المجتمعات، حيث تقوم العلاقة الكارزمية على إذعان اختيارى، أو غير اختيارى بين الــرئيس والمرؤسين، وتكون التبعية بمقتضاها لشخص الرئيس بعينه، وتستمر بوجوده وتختفى بغيابه.

ومعنى ذلك أن الحركات الكارزمية لكى تستمر يجب أن يكون لهــا بعض خصائص العالم الدنيوى التى كانت تقاومها وتحاربها عند بدء نشأتها. لذلك لابد وأن تتحول السلطة الكارزمية إلى سلطة تقليدية.

السلطة العرفية التقليدية Traditional Authority؛ويقوم هذا النوع من السلطة والنفوذ، أو التأثير الذى يقوم على أساس الأعراف والتقاليد والقيم السائدة فى المجتمع كأدوات لتنظيم العلاقة بين الأفراد والجماعات. وتضفى على هذه السلطة صفة الشرعية المستمدة من المكانة الاجتماعيــة للقــائمين بالسلطة ذاتها[١]. وتكسبها نوعا من القداسة. وفى ضوء هــذا يقــوم بعــض

1- Max weber, the theory of social and Ecomomic organization, p. 228.

الأفراد بحكم مكانتهم الاجتماعية، مثل سنهم أو قرابتها أو جنسيتهم، أو غير ذلك بأن يمارسوا نفوذا، أو تأثيرا على الآخرين.

ويتحدد استخدام فيبر لمفهوم الشرعية التقليدية ، كما أوردها تالكوت بارسونز في ثلاث جوانب هي :

١- تظهر ممارسة السلطة بمشاركة الأفراد، مشاركة تقليدية مميزة.
٢- تتم عملية ممارسة السلطة حسب المكانة الاجتماعية، والوضع الإدارى.
٣- تواجه حرية خالصة في عدم استخدام القوانين التقليدية – أى أن فيبر يركز ممارسة تلك السلطة بدون القواعد المحددة، وإن كان يجب توافر الخبرة الثقافية والعرف السائد، وإدراك حقيقة القواعد الأخلاقية أيضاً[١].

وتشمل هذه السلطة التقليدية، السلطة الأبوية، والسلطة التى يمارسها الأكبر سنا على الأصغر سناً، وكذلك السلطة الإقطاعية فى المجتمعات الإقطاعية، والسلطة التى يمارسها الأب أو شيخ القبيلة على أفراد الأسرة أو القبيلة. ويستند هذا النمط إلى قدسية التقاليد، والإيمان بخلود الماضى، وينظر الناس إلى هذا النظام باعتباره نظاماً مقدساً، وخالداً وغير قابل للانتهاك، ذلك أن الاعتقاد السائد بأن الشخص الحاكم يمتلك قوى خارقة للطبيعة، لا تقارن بالقوى العادية التى يمتلكها الفرد العادى .

وبمقتضى هذه السلطة يستطيع فرد معين بحكم مكانته الاجتماعية، كالسن أو القرابة أو الانتماء، أو غيرها، أن يمارس نفوذا أو تأثيرا على الغير، ومعنى ذلك أن هذه السلطة لا تعتمد على الأعراف والتقاليد التى يحددها محتوى التراث الذى يتمتع بالقبول من أفراد المجتمع.

١- د. عبد الله محمد عبد الرحمن. سوسيولوجيا التنظيم. ص٢٠٩.

وفى ظل هذا النظام يخضع الناس لحاكمهم بسبب ما يكنون له من ولاء شخصى تحكمه التقاليد. واستشهد فيبر على وجود هذا النمط بتصور الحق الالهى، والملكيات المطلقة، حيث يتمتع الملك بالكثير من السلطات، ولو أنها محدودة بسبب نفس التقاليد التى تضفى عليها صفة الشرعية، غير أن هذا التحديد ليس صارما دقيقاً .

ويترتب على ذلك أن الملك يكون متعسفا فى كثير من الأحيان، ويعنى هذا التعسف جزءاً من التقاليد. ويرجع كذلك إلى استشهاد الحاكم بالأفعال التى حدثت فى الماضى لتبرير الأوامر الجديدة التى يصدرها، فإحياء التقاليد الماضية والتمسك بها هو الذى يجعل أفعال الحاكم الحالى أفعالاً شرعية.

ويتكون الجهاز الادارى، أو ما يعرف بهيئة التسلسل الرئيسى التقليدى من أفراد هم "الحاشية، أفراد العائلة، والأقارب، والأصدقاء، وأصحاب المكانة، ومن لهم حق الولاء الشخصى، مثل: الأمراء، والإقطاعيين، ويتولى ممارسة هذه السلطة إما بالشكل الوراثى، وإما بالإدارة الإقطاعية، التى تحدد قدرا محدوداً من الاستغلال الذاتى، لأن الولاء للاقطاعى، والارتباط الشخصى به، وهى أساس تكوين الجهاز الإدارى .

ثالثا - *السلطة العقلانية القانونية* Legal Authouthrty :

وهى تشير إلى السلطة الرشيدة legal Rational وإلى ذلك النفوذ القائم على التأثير فى الغير بالاستناد إلى أسس قانونية أو رسمية أو موضوعية، وذلك مثل: العدالة، أو القبول العام، أو النفع العام، ويكتسب بمقتضاها الفرد مركزا معينا له الحق فى توجيه الغير من خلال قنوات رسمية يعترف بها ، ومعنى ذلك أن السلطة القانونية تستند إلى المركز الرئيسى الذى يرتبط بغيره من المراكز الوظيفية بعلاقات تنظيمية رسمية.

ويشير هذا المصطلح كذلك إلى المجتمعات البيروقراطية والصناعية الحديثة ويستند إلى الإيمان بسيادة القانون، وصوابه ويمثله النمط الشائع فى التنظيمات البيروقراطية الحديثة، وعلى الأخص الحكومية منها. وهو نمط رشيد لأن السلطة فى هذا النمط تفترض وجود مجموعة مستقرة من المعايير الاجتماعية تقوم بتنظيم السلوك تنظيماً رشيدا، ففيه تحدد الرسائل لانجاز أهداف نوعية محددة .

والطاعة فى هذا النمط من السلطة لا تكون لشخص بعينه، وإنما لمجموعة المبادئ الموضوعية تفرض اتباع التوجيهات والأوامر التى يصدرها الرئيس بغض النظر عن شخصية هذا الرئيس، ويشغل الرئيس وضعه بالتعيين أو بالانتخاب .

ويرى فيبر أن هذا النوع الأخير من السلطة، هو أكثرها رشدا، وموضوعية، واستقرارا. وهو عبارة عن بناء عقلى يتم تكوينه على أساس ملاحظة عدة سمات أو خصائص معينة فى الواقع. وهو نوع مثالى لأنه عبارة عن فكرة شيدت بطريقة عقلية خالصة، ويصعب أن نجد لها نظيرا فى الحياة الواقعية. وقد كان الهدف من هذا النموذج المثالى أن نقارن به الأفعال والمواقف العقلية التى نقوم بدراستها .

وتبدو وجود علاقة بين رشد المجتمع، وعقلانيته، واستقراره، وبين انتشار المنظمات القائمة على هذا النوع من السلطة الرشيدة والموضوعية والشرعية[1].

وأكد فيبر أن هذه النماذج لا يمكن أن تتحقق كاملة فى الواقع، لأن أنساق السلطة الواقعية غالباً ما تضم عناصر مختلطة من النماذج الثلاثة،

1- N. S. Timasheff & Theordon, soiological theory its Nature and Grough. P. 158 .

وإذن فالفائدة التى يحققها هذا التصنيف أن آراء تحليلية يعتمد عليها الباحث فى إدراك التداخل بين نماذج السلطة فى الواقع .

واعتبر فيبر أن هذا التنظيم يماثل الآلة التى تصمم تصميما حسناً ولها وظيفة واحدة تؤديها. وكل جزء من الآلة يسهم فى تحقيق أفضل أداء للوظيفة.

هذا ويمكن ارجاع اتصاف المنظمات بهذه الخصائص إلى عدد من الظروف ، هى :

١- الحجم .

٢- الأهداف .

٣- الأفراد .

أولاً - الحجم:

كلما زاد حجم التنظيم الاجتماعى، كلما تزايدت الحاجة للاتصال بين القادة وبين الأفراد التابعين. ولما كان الاتصال يتم عن طريق الإشراف المباشر، فإن عملية الاتصال تتعقد فى التنظيمات الكبيرة، بسبب القيود المفروضة على مقدرة القائد فى الاشراف مع عدد معين من المرؤوسين. ولهذا السبب فان القائد الأعلى يجد من الضرورى تفويض جزء من سلطته إلى مجموعة أخرى تكون فى مركز متوسط بينه وبين الأفراد والتابعين. ومعنى هذا وجود طائفة من الأفراد تتولى أعمال إدارية وإشرافية، وهذا من شأنه خلق طبيعة البيروقراطيين فى التنظيم .

ثانيا - الأهداف

كلما تعقدت حاجات المجتمع، كلما تزايدت الحاجة إلى التخصص وتقسيم العمل، ويؤدى التخصص وتقسيم العمل، إلى أن كل فرد يساهم بقدر ضئيل فى العمل الكلى، وتطبق هذه الفكرة على المجتمع ككل، بحيث يكون

هناك عدد من التنظيمات المختلفة فى المجتمع الواحد، لكـل منهـا هـدفها الخاص. وبنفس المنظمة فإن الحكومة تتكون فى الواقع من عدد كبيـر مـن الإدارات والأقسام والمصالح، ولكل منها هدفها الخاص.

ولهذا السبب فإن الأهداف النهائية لا يمكن التعرف عليهـا بـسهولة، بسبب أن كل جزء له هدفه المستقل الذى قد يتعارض مع أهـداف الأجـزاء الأخرى، ونظرا لتعدد الأهداف بهذه الصورة فإن الموظف البيروقراطـى قـد يتصرف دون علم بأهداف المجتمع، وأحيانا قد يعمل على عكس هذه الأهداف.

ثالثا - الافراد :

إن إسهام الأفراد ومشاركتهم فى نشاط المجتمع المهنى والشخـصى والسياسى فى فترات مختلفة وبدرجات متفاوتة يجعلهم يكرسون قلـيلا مـن الوقت لأعمالهم الفعلية، وبذلك لايعرفون طريقة تأدية الأعمال بدقة. الأمـر الذى يتطلب وجود هيئة فنية للتدريب والرقابة تعمل علـى الاسـتفادة مـن التخصص الوظيفى.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الافراد يختلفون من ناحية التعليم والشخصية والتربية والأخلاق، كما يتفاوتون فى تقدير الصواب والخطأ، والجيد والردئ، ويؤدى ذلك إلى مشاكل فى إعداد الأفراد للعمل، الأمر الذى يؤدى إلى زيادة الحاجة إلى هيئة إضافية تقوم بالتوجيه والرقابة الأمر الذى يؤدى إلى ظهور طبقة جديدة من البيروقراطيين .

تصنيفات السلطة :

وتنقسم السلطة تبعا للموقف وطبيعة العمل إلى الأشكال الآتية :

١- سلطة الموقف Situation Authority

٢- سلطة الوظيفة .

٣- سلطة المعلومات.

٤- سلطة الأمر والتوجيه والرقابة .

وقسم البعض السلطة إلى السلطة المركزية والسلطة اللامركزية. ومن العلماء من قسم السلطة إلى نوعين هما: السلطة الشرعية والسلطة المغتصبة. ومن العلماء من قسم السلطة إلى ثلاثة أنواع وهي: والسلطة التنفيذية والسلطة الادارية، والسلطة القضائية، واتخذت السلطة السياسية أنماطا ونماذج متعددة، هي: السلطة التقليدية والجماعية المباشرة، والسلطة الشخصية، والسلطة التيموقراطية (نظرية الحق الالهى للسلطة) السلطة في دولة المدنية، السلطة المنظمة للدولة، السلطة في الامبراطورية، الملكية المطلقة (الأتوقراطية)، السلطة الدكتاتورية، سلطة الأقلية، السلطة الديموقراطية، السلطة ذات النمط الشيوعي .

الفصل الثانى

الأمة والدولة

الأمــة

اختلف علماء السياسة فى تعريف الأمة، ومعايير تمييزها عن المجتمعات السياسية الأخرى، فقد عرفها علماء السياسة بأنها مفهوم قانونى، يــشير إلـــى ظاهرة اجتماعية سياسية تاريخية تتمثل فى تلك الجماعة من المواطنين التـــى تشغل إقليما محدد المعالم ومستقلا عن أى سلطان خارجى، ويقوم عليه نظـــام سياسى له حق الولاية على أعضائها، وواجب الطاعة من جانبهم[١].

والأمة هى جماعة من الناس تربط بينهم روابط وحــدة الجــنس، واللغة والدين، وتجمعهم مشاعر واحدة تطورت عبر الزمان ويخلق التـشابه فى تجاربها وآمالها وآلامها والأمة أكثر تعقيداً وتركيبا من الدولة فهـــى لا تفهم فحسب فى ضوء الروابط العرقية والسلالية، ولكنها كيــان اجتمــاعى وأخلاقى تكوَّن عن طريق وحدة الأصل، والبيئة، والتاريخ، والقيم المشتركة. وقد حدد باركر الأمة بأنها جماعة من الناس تحققت وحدتهم علـــى أســـاس وحدة الأرض أو الجوار وما ترتب على ذلك من وطن مــشترك للمــواطن وذلك هو ما يعرف بالوطنية، ثم على أســـاس وحــدة الــزمن أو التــاريخ والميراث المشترك للأجيال السابقة، وما يتولد عن ذلك من وحدة فى أسلوب الحياة أو ما يعرف باسم القومية .

والقومية هى رابطة قانونية ترتكز على وقائع اجتماعية مثل الوحدة الجغرافية، والعنصرية والمصالح والعواطف والحقوق والواجبات المتبادلـــة،

١- د. ابراهيم درويش. الدولة – نظرياتها وتنظيمها. ص١٧٥ .

وقد أصبح للقومية تأثيرها السياسى البالغ فى وقتنا الحاضر وازداد الدفاع عنها فى القرن العشرين وبخاصة فى آسيا وأفريقيا[٢] .

وإذا نظرنا إلى الأمة من الناحية العضوية أو روابط الدم، فسنجد أن أبناء الأمة الواحدة غالبا ما ينحدرون من أجناس مختلفة وسلالات بشرية متباينة من جمعتهم وحدة الأرض خلال موجات الهجرات البشرية المتعددة.

ولاشك أن قيام الأمة، وإدراك الأفراد لقوة الترابط التى بينهم هو الذى ساعد على ظهور فكر الدولة باعتبارها مستقلا عن أشخاص الحكام. ذلك أن الروابط التى تربط بين أفراد الأمة تولد لديهم أهداف مشتركة ومصالح عامة دائمة متميزة عن مصالح الأفراد الزائلة. ومن ثم تتميز مصلحة الجماعة عن مصلحة الحكام وتسمو عليها، لأن مصلحة الجماعة دائمة بدوام الجماعة. أما مصالح الحكام فهى مصالح فردية خاصة.

مفهوم الدولة

وردت فى لسان العرب لفظة الدولة أنها: العقبة فى المال والحرب سواء، وقيل الدولة بالضم فى المال، والدولة بالفتح فى الحرب، وقيل هما سواء فيهما، والجميع دولة. والدولة فى المال ويقال: جار الفئ دولة بينهم، تبدأ ولو فى مرة لهذا ومرة لهذا. والجميع دويلات ودول. ويرى أبو عبيد: الدولة اسم للشئ الذى يتناول به بعينه، والدولة الفعل يقول تعالى: "كى لا يكون دولة بين الأغنياء منكم" (الحشر ٧): ليس هذا للدولة بموضع، إنما الدولة للجيش يهزم هذا، ثم يهزم الهازم. فنقول قد رجعت الدولة على هذا.

١- د. على عبد المعطى محمد و محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق. ص٢٩٦.

والدولة بضم الدال: فى الملك والسنن التى تغير وتبدل من الدهر فتلك الدولة والدول[١] .

ويرى الزجاج الدولة: اسم الشئ الذى يتداول، والدولة الفصل، أى الانتقال من حال إلى حال، كأنه قال: كى لا يكون الفئ دولة، أى متداولا وتداونا الأمر أخذناه بالدول[٢].

ولم يستخدم مصطلح دولة فى الحياة السياسية العربية، طيلة العهد النبوى، والراشدى والأموى. لما نجح العباسيون فى ثورتهم ذكر اليعقوبى حكمهم فقال: جاءت دولة بنى العباس[٣].

خصائص الدولة :

والدولة مثل كل المؤسسات الاجتماعية فى تغير مستمر تبعا لتغير حاجات الناس ومفاهيمهم. فالمدينة السياسية (المدينة المعبد) التى ظهرت منذ آلاف السنين فى حوض وادى النيل تختلف كثيرا عن المدينة الدولة عند الإغريق وتختلف المدينتان عن الامبراطوريات العظمى مثل الصين وفارس والإمبراطورية الرومانية وكلا من الدول يختلف كذلك عن الدول الاقليمية ذات الحدود الثابتة التى ظهرت فى أوربا فى ظل الحكم الملكى المطلق على أنقاض الوحدات الإقطاعية فى أواخر العصور الوسطى وأوائل العصر الحديث[٤].

وتتمتع الدولة بسلطة تتميز عن السلطات العامة والخاصة. وتتسم بصفات ذاتية. وقد أطلق فقهاء القانون عليها "السيادة"، والتى تعنى أن سلطة

١- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. أصول ومبادئ الادارة العامة. ص١٦٧.

٢- ابن منظور. لسان العرب. ج١١، ص٢٥٢ .

٣- اليعقوبى، تاريخ اليعقوبى. ٢/ ١٤٠ .

٤- د. عبد الكريم أحمد. أسس النظم السياسية. ص٣٤ .

الدولة سلطة عليا مطلقة لا يسمو عليها شئ، ولا تخضع لأحد، ولكن تستمر فوق الجميع، وتفرض نفسها على الجميع. وهى تتمتع بهذه السلطة فى حدود الشرعية التى يجب أن يلتزم بها رجال الدين والأمراء والنبلاء والملوك، وأيضا السلطات السياسية المتطلعة إلى الحكم السياسى وأيضا الجماهير والشعوب.

والسيادة غير محدودة بأية قوانين وضعية، أو بوقت معين، بل إنهـا تعتبر مصدر القانون ذاته. وفكرة السيادة هى تعبير عـن سـيطرة الدولـة وسموها، مما يؤدى إلى تحكمها، لأنه يعنى حكم الأقوى. أما الحكومة فهـى الجهاز الذى يتم السلطة عن طريقه.

وقد شغل مفهوم الدولة اهتمام العديد مـن الدارسـين فـى العلـوم الاجتماعية سواء من علـوم الـسياسية، والاقتـصاد، والقـانون، والإدارة، والتاريخ، والفلسفة، وعلم الاجتماع، والأنثروبولوجيا وغيرهم، ومن هـؤلاء العلماء من أظهرها على جميع النظم الاجتماعية. أو منهم من سـوَّى بينهـا وبين أى نظام اجتماعى مثلها، ويمثل الاتجاه الأول علماء الـسياسية، أمـا الاتجاه الثانى فيمثله علماء الاجتماع .

وينظر رجال القانون الـى الدولـة باعتبارهـا الكيـان القـانونى والدستورى الذى يحقق الاستقلال والحرية، وبين الـضوابط التـى تحقـق الشرعية لتصرفاتها. فالدولة فى رأى دوجى Duguit هى حدث أو واقعـة اجتماعية، ومجموعة من الحكام والمحكومين. كما أن التصرفات والأعمـال التى يقوم بها الحكام تتم فى حدود القانون، والاختـصاص الممنـوح لهـم، وتلتزم بها الجماعة السياسية.

فالدولة عند أرنست باركر A. Parker هى اتحاد خـاص يوجـه لتحقيق الغرض الخاص من الاحتفاظ بخطة إجبارية من النظـام القـانونى،

ويعمل بهذه القوانين الموضوعة بواسطة جزاءات معينة[١]. وتعتبر الدولة عند لاباند Laband جماعة تمتلك ممارسة حقوق السيادة فى مواجهة الأفراد أو الأعضاء فيها[٢] .

ويهتم علماء السياسة بالدولة باعتبارها كيانا سياسيا يحقق الروابط السياسية بين عناصرها. فها هو جارنر Garner يعرف الدولة بأنها: مجموعة من الناس يزيدون أو يقلون عددا ويستغلون بصفة دائمة قطعة محدودة من الأرض، ويكونون مستقلين تماما، أو تقريبا من السيطرة الخارجية، ويملكون حكومة منظمة تدين لها هيأت المواطنين بالطاعة المعتادة، ويعرف هولاند Holland الدولة بأنها مجموعة من الأفراد يقطنون إقليما معينا، ويخضعون لسلطات الأغلبية، أو لسلطان طائفة منهم .

ويعرف هارولد لاسكى الدولة بأنها: مجتمع اقليمّى مقسم إلى حكومة ورعية داخل مساحته الطبيعية المخصصة، ولهم سلطة على جميع المؤسسات الأخرى، وقد أكد لاسكى أن الدولة لا تفهم إلا فى سياق تاريخى، فطابع الدولة الحديثة هو النتيجة المترتبة على تاريخها، إذ يتعذر فهم الدولة إلا فى ضوء هذا التاريخ ، فهى نتاج سلسلة طويلة من الظروف التاريخية، والتى كان من أهم معالمها فترة الإصلاح الدينى فى القرن السادس عشر، حيث بانت الحاجة إلى هيئة تنظيمية، يمكن الرجوع اليها لتحقيق كل مطالب السلطة لاتخاذ قرارات نهائية.

١- د. محمد عبد العزيز نصر. فى النظريات والنظم السياسية. ص ص٢٥- ٢٦ .

٢- د. محمد كامل ليلة. النظم السياسية (الدولة والحكومة). ص٤٣ .

وانظر. د. عبد الحميد متولى وآخرين. القانون الدستورى والنظم السياسية. ص ص٩٣-٩٤.

وفى هذا الصدد كانت الدولة تظهر تفوقها دائما على كافة الهيئات الأخرى التى عرفها المجتمع. وعلى ذلك فالدولة وحدها هى التى تملك سلطة وضع الأوامر القانونية التى يلتزم باحترامها كافة أعضاء المجتمع. ومثل هذه الأوامر هى الأساس الذى يرتكز عليه النظام. ومعنى ذلك أن الدولة لديها قوة Power أى لديها القدرة على فرض إرادتها على جميع الأفراد، وهذا ما تفتقر إليه الهيئات الأخرى - الاقتصادية مثلا، وحتى الهيئات الدينية لم تستطع بما لديها من سلطان ومن ادارة علوية، أن تكفل للمجتمع النظام والاستقرار. ولهذا أصبحت سلطة الدولة هى الصورة الفعالة لقدرتها على إشباع المطالب المؤثرة التى تقع على عاتقها[١].

وكان نقولاى ماكيافيللى (١٤٦٩ - ١٥٢٧م) أول من وضع مصطلح الدولة فى علم السياسة، إذ حدد الدولة فى كتاب الأمير The Prince بأنها كافة القوى التى من شأنها أن تمارس السلطة على الأفراد، وهى إما أن تكون ملكية أو جمهورية .

وعرفها جان بودان (١٥٣٠ - ١٥٩٦م) بأنها حكومة شرعية من أسر متعددة، ومن ممتلكاتها الشرعية لها سلطة غالبة. ومعنى كلمة شرعية أنها عادلة ومتمشية مع قانون الطبيعة. ويضمن هذا القانون مبدأ السيادة - أى القوة أو السلطة العليا المفروضة على الجميع، والتى تصدر الأوامر للجميع، دون أن تتلقى الأوامر من أحد.

وحرص بودان على ضرورة تثبيت قواعد شرعية الدولة القومية التى كانت فى مهدها الأول خلال القرن السادس عشر. وكان هناك خوف شديد من تثبيت السيادة فى أيدى الملوك أو أصحاب السلطة السياسية، أو جعلها

1- See Stephen Leacock. Elements of Political science,. Ch.J.

أيضا فى أيدى الشعب طبقا لمبدأ الإدارة العامة أو نظريات السيادة الـشعبية، وحرص كذلك على طرح نظريته عن السيادة حتى لا تزداد النزعات السياسية المكيافيلية نفوذا أكثر، وتهدد الكثير من الحريات السياسية الفردية.

ولذلك حاول أن يطرح نظريته للسيادة ووضع أسس جوهرية يتفق حولها كل الأطراف لقيام الدولة الحديثة على أساس سليم، ويكون المـصدر التاريخى والسياسى للشعوب وتجاربها العليا على اقتناء هذه الأسـس وحـل مشاكل كل الدولة النواة القومية الحديثة، وهذا ما جعله يؤكد على أن الدولـة ما هى إلا حكومة شرعية مؤلفة من أسر كثيرة وتمثل سيادة عليا. وأن هـذه السلطة وهذه السيادة ملزمة ومطلقة ونهائية ومتلازمة للدولة.

وتنبثق تعريفات الفقهاء للدولة من موقفين اشتراكى أو رأسمالى فقد عرف الفقيه (أهرنك) الدولة بأنها ظاهرة من ظواهر القوة التى تسيطر بهـا الهيئة الحاكمة على جانب الأمور فى الجماعة التى تحميها، والوسيلة التـى تحقق بها تطور هذه الجماعة ونموها .

ويعرفها بوانكاريه بأنها: جماعة منظمة، بينما يقول (أوريو) بأنهـا التنظيم السياسى والاقتصادى والقانونى لمقومات الشعب لخلق نظام اجتماعى معين .

أما الفقيه (كلسن) فيعرف الدولة على أنها تجمع سكانى، ليست سوى وحدة نفسية واجتماعية وحيوية تعتمد على التنظيم القـانونى فـى تعاملهـا. ويعرفها د. حامد سلطان بأنها: جمع من الناس من الجنـسين معـاً، يعـيش على سبيل الاستقرار على إقليم معين محدود. ويدين بالولاء لسلطة حاكمـة لها سيادة على الإقليم وأفراد الشعب. ويعرف د. الجلبى الدولة بأنها جمـع من الأفراد يقيمون بصفة دائمة فى إقليم معين، ويخضعون لتنظيم سياسـى

يتمتع باختصاصات دولية عامة مستقلة يستمدها مباشرة من القانون الدولى العام[١].

أما الفقهاء الاشتراكيون، فيعرفون الدولة من منظور طبقى، فهى تنشأ وتتطور مع المجتمع المنقسم على نفسه إلى طبقات. وهذه الطبقات تشكل مجموعات كبيرة من البشر يتميز بعضه عن بعض فيما تمثله من مواضع فى نظام الانتاج الاجتماعى، وفى علاقتها بوسائل الانتاج. ويترتب على ذلك اختلاف هذه الطبقات فى الحصول على نصيبها من الدخل الوطنى داخل المجتمع .

وبمعنى آخر فإن الدولة هى الهيئة السياسية للطبقات السائدة اقتصاديا فى المجتمع، وتعبر الدولة من حيث كونها شخصاً من أشخاص القانون الدولى عن إرادة هذه الطبقات[٢] .

وتعتمد الدولة على الأجهزة الإدارية لتحقيق أهدافها، بواسطة الطبقات التى تتمتع بدرجة عالية من الذكاء والشعور بالوعى.

وتلعب الدولة فى المجتمع الرأسمالى دورا مباشراً فى الإشراف على نشاط الانتاج، ففى معظم هذه المجتمعات تستخدم الدولة ٤٠% من قوة العمل، أولئك الذين يعملون إما فى الجهاز الإدارى أو فى الصناعات القومية. وتحاول الدولة أيضا أن تتدخل فى نشاطها الاقتصادى من خلال السعى للتأثير فى العرض والطلب على السلع والتخطيط الاقتصادى، وسياسات الأسعار والدخول، فضلا عن الدور المتزايد للدولة فى مجالات الحياة الاجتماعية

١- د. حسن الجلبى. القانون الدولى العام. ص٢١١.

٢- د. حامد سلطان. القانون الدولى العام. ص٣٤٣.

الأخرى، وبخاصة ما يعرف باسم مجتمع الرفاهية، والدور الايجـابى الـذى تقوم به الدولة فى تحقيق الخدمات التى يحتاجها هذا المجتمع[١].

والدولة فى رأى فقهاء القانون – وكما يقول دى جويه Duguit هى حدث أو واقعاً اجتماعياً يثبت فيها تفاوت سياسى بين الحكام والمحكومين، فى جماعة معينة، سواء أكان هذا التفاوت فى مرحلة نظرية أم فى مرحلة معقدة ومتطورة. وتتم الأفعال والتعريفات التى يقوم بها الحكام فى حدود القـانون والاختصاص الممنوح لهم, وتلزم بها الجماعة السياسية .

ويرى بوردو Burdeau أن الدولة شكل من أشكال السلطة السياسية، وعرف هولاند Holland الدولة بأنها: "مجموعة من الأفراد يقطنون إقليمـا معينا ويخضعون لسلطان الأغلبية، أو لسلطة طائفة منهم.

وفى الفقه الانجليزى يقول سـالموند Sulmond أن الدولـة هـى مجموعة من الأفراد مستقرة على إقليم محدود لإقامة السلم والعدل عن طريق القوة، أما فى الفقه الالمانى فيعرف لالاند الدولة على أنهـا جماعـة تملـك ممارسة حقوق السيادة فى مواجهة الأفراد والأعضاء فيها[٢] .

ويعتبر الممارسون للإدارة – الدولة – كيانا تنظيميا وإدارياً يحقـق التنسيق والتكامل بين الأجهزة والوحدات التى تتكون منها [٣] .

١- د. محمد على محمد. أصول الاجتماع السياسى – السياسة والمجتمع فى العالم الثالث. ص١١٠.

٢- انظر د. على الشرقاوى و د. محمد سعيد سلطان. الإدارة العامة. ص١٠٩.

٣- ر. م. ماكيفر. الدولة. ص٥٠.

ويعنى علماء الاجتماع بالدولة على أنها كيان اجتماعى يحقق التكامل والتفاعل بين الأفراد والجماعات المكونين لها. فها هو روبــرت مــاكيفر[١] يعتبر الدولة تنظيم أعم وأشمل من الحكومة، لهــا دســتورها، وقوانينهــا، وطريقتها فى تكوين الحكومة، وهيبة مواطنيها، كما أن الدولــة هــى بنيــة المجتمع السياسية، وجزء من بنيته الاجتماعية الشاملة، ووجوهــا الخــاص مرهون بوجود نظام اجتماعى أوسع منها، وباختصار تعتمد الدولة إلى بنــاء سياسى بما لها من عادات وتقاليد وما تقيمه مــن علاقــات بــين الحكومــة والمحكومين وهى ليست مرادفة للحكومة .

وعرف جنزبرج Ginsberg الدولة أنها "تنظيم اجتماعى موجود فى كافة المجتمعات لحماية الأعضاء وأداء مجموعة من الوظائف تتعلق بتطبيق القواعد العامة لأفراد النظام .

وقد تصور كارل ماركس (١٨١٨- ١٨٨٣م) الدولــة فــى كتابــه (الدولة والبيروقراطية) أنها شئ أعلى يسمو فوق كل الصراعات الجزئيــة، والتى تمثل المصالح العامة، وتتجسد فيها الملكيــة النظاميــة والدســتورية، وتعتبر الدولة مصدر الحرية Individual freedom. وهى الأفكار التــى يدخل بداخلها الصراع من أجل تحقيق مصالح المجتمع المدنى. ذلك المجتمع الذى لا يستفيد على الاطلاق من نتائج هذه الصراعات.

والدولة فى الواقع هى الإدارة ووسيلة السيطرة والحكــم مــن قبــل الطبقة الحاكمة. وهى القناع الذى يختبيء وراءه مصالح هذه الطبقة من أجل أهدافها تحت شعار ما يعرف بالديمقراطية .

1- Ginsberg, Sociology, 147 .

وقد رأى ماركس أن الدولة تدعم الصراع الطبقى من خلال حماية مصالح الطبقة المسيطرة ضد مصالح الطبقات الأخرى فى المجتمع، وتحدث عنها باعتبارها الإدارة المباشرة للسيطرة الطبقية التى تمارسها الطبقة الرأسمالية ويكتب ماركس فى مكان آخر أن الدولة: هيئة إدارية تنفيذية للبورجوازية.

والدولة عند ماكس فيبر هى تنظيم عقلى يوفر القيادة الرشيدة التى تسعى إلى استخدام القهر لتحقيق أغراضها[1]. وهى المحتكر لممارسة السلطة والقوة فى المجتمع لما تملكه من شرعية، ويصبح مواطنيها ملزمين بطاعتها والخضوع لها. وقد يكون الفرد عضواً فى أى مؤسسة أو تنظيم داخل المجتمع، إلا أن هذه العضوية تكون اختيارية، اذ أنه مهما كانت انتماءات الفرد داخل المجتمع، ومهما كانت التزاماته نحو أى من هذه المؤسسات، فهو لن يتعرض لقهر أو اكراه على الطاعة من قبلها مثل تعرضه لما تفرضه عليه الدولة .

وعلى ذلك فان الدولة تمثل قيمة البناء الاجتماعى. ويكمن سمو هذه المكانة للدولة على باقى النظم داخل المجتمع تتسيد جميع اشكال نظم المجتمع. وهى تعتبر وسيلة التنظيم الاجتماعى لسلوك البشر داخل المجتمع. فعلى أساس القواعد التى تنبثق منها ينظم الأفراد سلوكهم وعلاقاتهم الاجتماعية[2]، وفى تعريف آخر عرف الدولة بأنها مشروع سياسى، أو طابع مؤسساتى، تطالب قيادته الإدارية بنجاح. وفى تطبيقها للانظمة باحتكار الإكراه أو القهر البدنى المشروع[3].

1- Miller, Mill, op. cit., p.78. See Max weber, politics in vocation in Gerth.

٢- د. اسماعيل على سعد. دراسات فى العلوم السياسية. ص٢٦١.

3- Max Weber, the Economy amd Society .p. 57.

والدولة عند هارولد لاسكى هى: بناء اجتماعى تتحدد فيه سلطة الالزام على الأفراد والجماعات وأنساق المنظمات الأخرى السياسية والاقتصادية والثقافية والمدنية التى تندمج جميعا فى أهداف الدولة[١]. كما اعتبر الدولة "مجتمع اقليمى" ينقسم إلى حكومة ورعية داخل مساحته الطبيعية المخصصة له، وله سلطة عليا على جميع المؤسسات الأخرى.

ويرى البعض أن الدولة عبارة عن مجموعة دائمة ومستقلة من الأفراد يمثلون إقليما معينا، وتربطهم رابطة سياسية مصدرها الاشتراك فى الخضوع لسلطة مركزية تكفل لكل فرد منهم التمتع بحريته ومباشرة حقوقه. وعرفها آخرون بأنها مجموعة كبيرة من الناس تقطن على الدوام إقليما معينا وتتمتع بالشخصية المعنوية، والنظام، والاستقلال، فهى الشخص المعنوى الذى يمثل قانون أمة تقطن أرضاً معينة والذى بيده السلطة العامة أو السيادة.

واختلف العلماء على ماذا تقوم الدولة؟ فمنهم من قال: أنها تقوم على فكرة العدالة التى تشكل جوهر كل تشريع مكتوب؟ ومنهم من قال: أنها تقوم على القوة – أى الضرورة المادية لوضع حد لحالة الفوضى والعنف. ومنهم من زعم أنها تقوم على مجرد اتفاق إرادى وعفوى يستمد سلطته من قدسية التزاماته.

ولقد تعددت النظريات التى حاولت الإجابة على هذه التساؤلات. فمنها من قال بالأصل التعاقدى للدولة أى أنها نتيجة عقد اجتماعى غير مكتوب بين الحكام والمحكومين – كما يرى بعض كبار الفلاسفة من أمثال هوبز، ولوك، وروسو. ويرى آخرون أنها نتيجة الصراع بين الجماعات البدائية، وأنها ليست سوى أداة قمع بيد طبقة ضد الطبقات الأخرى على حد تعبير النظرية الماركسية، وأن هذه الدولة ستؤول إلى الزوال عندما تنتهى حالة الصراع بين الطبقات.

1- Harold Lasky, Trade Union in the New Society, p. 22.

وسواء أكان وجود الدولة يعود لمجرد حدث طبيعي بمعزل عن أي صفة قانونية – كما يقول كارى دى مالبرج Carrie de Mallberg أو أن ظهورها ارتبط بوجود الدستور الشفهى أو المكتوب الذى أعطى للجماعات هيئات أو أجهزة توحد ارادتها، كما يرى كيلسن Kelsen فان الأمر الأكيد هو أن الدولة والمجتمع المدنى لا يقومان على القوة، وإنما أيضا على مبدأ سام لا يكون للقوة من وسيلة بدونه أى طابع، ولا يكون للاتفاقات بمعزل عنه أى ضامن يمكنها من التحويل إلى عقود دائمة[١].

هذا المبدأ السامى ليس فقط العدالة، ولكنه الأخلاق، إذ يجب أن يتمكن كل فرد من استخدام كل الموارد الضرورية لتطوير منطوقه والوصول إلى الهدف الاخلاقى لواجباته. فإذا لم يكن الأفراد واعين لواجباتهم، وإذا لم يكن سبب وهدف المؤسسات الاجتماعية إعطاءهم هذا الشعور فكيف يمكن أن ننتظر منهم احترام حقوق بعضهم لبعض بصورة متبادلة ولا سيما أن الحقوق والواجبات هى وجوه مختلفة لمبدأ واحد يعتمد عليه المجتمع المدنى أو السياسى، ألا وهو المبدأ الأخلاقى.

وننوه إلى أن المبدأ الأخلاقى الذى تقوم عليه الدولة لا يجب أن يمنعها من استخدام القوة الضرورية لتأمين تطبيق القوانين واحترامها ضمن مبدأ العدالة، والحرية، والنظام العام، التى تترجم المعنى الحقيقى للأخلاق.

وللدولة خمسة أركان لابد من توافرها نوجزها فى الآتى:-

١- *السكان* / Population *الشعب*:

فالعنصر السكانى هو العنصر الأساسى للنظام، حين لا يتصور أن تقوم الدولة، أو توجد، أو تستمر، دون توافر مجموعة من البشر تعيش على

1- George Burdeau, Traite de Sience Politique. P.P. 8-76.

إقليمها على نحو من الاستقرار والدوام، فالسكان أو البشر، أو الشعب، هم جماعة من الأفراد يؤلف بينهم أهداف أو غايات عامة عليا، ويخضعون لسلطان الدولة، وتمتعها بجنسيتها، يمثل واقعة طبيعية وتلقائية ومن ثم فهو يفرض بذاته وجود الدولة.

وتتكون هذه الجماعة من الأفراد من الذكور والإناث لضمان استمرارية الشعب وتجدده. ويحمل هؤلاء الأفراد جنسية الدولة ويتمتعون بالحقوق، ويلتزمون بالواجبات فى علاقتهم مع الدولة. ولا يشترط فى وجود الدولة عدد معين من السكان، ولكن يلزم أن يقوم بين أفراد الدولة أيا كان عددهم نوع من التجانس تحقيقا للترابط والوحدة. ويقوم التجانس على أساس وحدة اللغة والدين والثقافة، مما يساعد على اجتماع الناس حول المسائل السياسية الأساسية، والذى يعد بدوره ركيزة لنجاح الحكومة.

ويبدو أن فكرة الدولة القومية قد اشتق أساساً من فكرة تجانس السكان. أما اللاتجانس فيقصد به أن يضم الشعب أعدادا متباينة، إلا أن ذلك لا يؤثر فى كفاءة الحكومة، فقد أصبحت الأحزاب السياسية تتخطى هذه الحدود الفكرية، واللغوية، والدينية، والثقافية.

ويرتبط شعب الدولة من مجموع الأفراد المرتبطين بالدولة بعلاقة قانونية وسياسية تسمى الجنسية. فالجنسية هى المعيار الذى يميز مواطنى الدولة من الأجانب وهى تعنى ولاء المواطن للدولة التى يحمل جنسيتها. هذا الولاء الذى يترتب عليه تمتع المواطن بحقوق وتحمله بواجبات لا تثبت كقاعدة عامة للأجنبى.

وعلى ذلك فإن معنى الشعب بمفهومه القانونى يختلف عن معنى الشعب بمفهومه القومى، فالمفهوم القانونى ينظر إلى الشعب كمجموعة من الأفراد من

كلا الجنسين يعيشون فى مجتمع واحد بغض النظر عن الخدمات التى قد توجد بينهم، من حيث العرق أو الأصل، او اللون أو الدين أو حتى اللغة.

أما المفهوم القومى للشعب، فيستوجب وجود شعب ما، ووحدة أفراده فى العرق والتاريخ، واللغة والدين والمثل والأمانى، حتى ولو لم ينتظم هـذا الشعب فى دولة واحدة. والمفهوم القومى أقدم تاريخياً من المفهوم القانونى، وقد أثر ذلك فى تطور الدولة فى العصر الحديث، فقد نادى الفقيه الايطـالى "مانشينى" بوجوب أعطاء كل أمة حق تكوين دولة، وأن تقسيم العالم إلى دول يجب أن يستند إلى القوميات وكان هدفه من ذلك تحقيق الوحدة الوطنية.

أما الأجانب، فهم الأشخاص الذين يحملون جنـسية دولـة أخـرى، والمقيمون بصورة مؤقتة على أرض دولة ثانية لغرض العمل أو الزيارة، أو لأى سبب آخر، وهم يتمتعون مبدئيا بمعظم الحقوق والحريات التى يتمتع بها الوطنيون كحرية المعتقد، والسكن، والانتقال، والمساواة أمام القضاء، والحق باستخدام بعض المرافق العامة، كالنقل مثلا، أو الاستفادة من خدمات عامـة أخرى، بالمقابل، فإن للدولة الحق برفض بعض الحريات الأساسية للأجانب، كحرية التظاهر، والتجمع، والاشتراك بالأحزاب، أو الحصول علـى تعلـيم خاص من شأنه أن يؤثر سلباً على الحياة العامة فى البلاد[١].

وغالبا ما يخضع وضع الأجانب فى الدولة ومعاملتهم بصورة خاصة لاتفاقات ثنائية. بين الدولة – الأم، والدولة المضيفة، علـى أسـاس شـرط الرعاية الخاصة، القاضى بإيلاء معاملة متميزة لرجال هذه الدولة، أو تلـك بصورة تبادلية.

1- Louis Cavare, Le Droit Indernational Public, PP. 276- 307.

على أن ضخامة عدد الأفراد الذين يكونون الدولة الحديثة تعد من مميزاتها إذا قورنت بدولة المدينة السياسية القديمة، فالدولة الحديثة تنظر لمسألة حجم السكان، على أساس المقدرة العسكرية. والدولة في الوقت الحاضر لا يقل عدد سكانها عادة عن مليون نسمة، بل يصل إلى مئات الملايين، كما هو الحال فى دولة الصين والهند والاتحاد السوفيتى (سابقا)، وفى الولايات المتحدة الأمريكية.

وليس من الضرورى أن يكون الشعب منحدر من جنس بشرى واحد، أو سلالة واحدة، خاصة بعد أن أدت عوامل الهجرة المستمرة إلى ازدياد أسباب الامتزاج والانصهار بين الأجناس والسلالات البشرية المختلفة .

وتختلف الجماعة التى تكون منها الدولة من الجماعات الخاصة، وتسمو عليها ، لأنها جماعة عامة تسعى لخدمة أغراض عامة[1] .

ويفرق بين الشعب والأمة من ناحية أن الشعب هو جزء من الأمة. وإذا كان أفراد الشعب تربطهم بالدولة روابط دستورية وقانونية، فإن أفراد الأمة تربطهم بالدولة روابط روحية وثقافية وحضارية، أساسها الدين والجنس واللغة والتاريخ. فالأمة اذن يمكن أن تكوّن من عدة شعوب أو عدة دول لكل منها نظامها القانونى. وقد يتكون شعب الدولة من مجموعة من الافراد تنتمى إلى أمم مختلفة، ومع ذلك تبقى وتقوم علاقاتهم بالدولة التى يحملون جنسيتها على الروابط القانونية والدستورية.

٢- الاقليم Territory

ومن الشروط الأساسية للدولة وجود بقعة معينة من الأرض، ويشغلها السكان وتمارس الدولة سيادتها فوقها، وذلك على وجه الاستقرار

١- انظر د. ثروت بدوى. نظم السياسة. ص ص٢٨- ٣٥.

والدوام ويطلق عليها اقليم الدولة City Territory ويقصد بالإقليم تلك المساحة من الأرض، والتى لها حدودها الجغرافية المعينة، ويقطنها ويسيطر عليها السكان بصفة مستقرة ودائمة. وتنطوى الحدود الجغرافية على كل من المسطحات المائية، والطبقات الهوائية التى تعلو سطح الأرض، أو المياه .

ويقصد بالإقليم كذلك: "تلك الرقعة من الأرض التى تختص بها كل دولة لتمارس فيها نشاطها الحيوى على وجه الدوام والاستقرار. وهو أحد العناصر الأساسية للدولة، وبدونه لا يمكن لأية جماعة مهما أوتيت من كثرة، أو قوة، أو ثروة أن يكون لها كيان سياسى مستقل وأن تقوم كدولة[١].

وتشتمل الأرض كل ما على السطح، وكل ما فى الجوف، ويقصد بالمياه كل البحار الإقليمية والسواحل والنهار والبحيرات الداخلية. أما الجو فيقصد به الفضاء الذى يعلو الجزء اليابس، وكذلك الجزء المائى من الحدود الجغرافية. ويكون هذا الإقليم محدودا مرسوما (عدا اسرائيل بسبب سياستها التوسعية) وتأتى حدود الإقليم نتيجة إتفاق سياسى، أو ضرورة جغرافية، أو تطور تاريخى أو توسع عسكرى، أو هجرة سكانية، أو مشاركة دينية.

وتتبع أهمية الإقليم من كونه الدعامة المادية للسلطة الحكومية، والمجال الخاضع لهذه السلطة[٢]، ويعتبر إقليم الدولة من عوامل تحديد ذاتيتها، بالإضافة إلى كون إطار ممارستها لسلطاتها لتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والإجتماعية. وللإقليم دور هام فى مركز ونشاط الدولة على المستوى الدولى، بل ولعله يفسر تاريخ الدولة وسياستها الخارجية، ولهذا أكد الجغرافيون أن التاريخ هو الجغرافية المشتركة للدولة.

١- انظر د. على صادق أبو هيف. القانون الدولى. ص ص٣٢١- ٣٢٤.

2- Louis Cavare. Op. cit. p. 321.

وللإقليم قيمة وجدانية كبرى فى نفوس الشعب، الذى يقطنه، إذ غالبا ما يرتبط تحديد الهوية الوطنية لهذا الشعب بالمنطقة الجغرافيـــة، أو الأرض التى يتواجد عليها من مراحل متباعدة فى التاريخ، لاسيما وأن هــذه الارض تضم تراثه أو ذكرياته، وتمنحه ذلك الشعور الخاص بالأمان الذى يحتاجه فى سيرته نحو التطور والتقدم، وإسهامه فى الحضارة الإنسانية[١].

وبسبب تأثير الحتمية الجغرافية "دور المناخ، طبيعة الأرض، حجـم الموارد المعدنية وغيرها"، على موقع الدولة على المساحة السياسية الدوليـــة، والتى أكدها نابليون بونابرت بقوله: "أن سياسة الدولة تقوم فى جغرافيتهـــا"، فقد قام بعض العلماء الألمان، وعلى رأسهم "فريـــدريك راتـــزل Frederic Ratzel" بدراسة العلاقة بين الجغرافيا والسياسة، وشرح سياسة الدولة بحتمية العوامل الطبيعية. فقوة الدولة كما يقول راتزل تخضع لعلاقتها بالمكان الــذى يجب رؤيته من ثلاث زوايا: المدى، والموقع، والشكل الخارجى.

وميَّز راتَزل على صعيد الأرض بين موقع البلد، ومداه، وحـــدوده، والشعوب الكبرى - برأيه - هى تلك التى تمتلك حس المدى. وبالنتيجة، فإن الحدود تكون قابلة للإتساع أو الإنكماش بحسب ديناميكية الــشعب المعنـــى بالمسألة. وقد قادت هذه الأفكار فى ظل الرايخ الثالث إلى نظريـــة "المجـــال الحيوى الخطيرة"[٢].

إلا أن دوجوى Duguit يرى ان الشرط الأساسى لوجود الدولة هو توافر عنصر السلطة السيادية على نحو يسمح بانقسام المجتمع إلـــى فئتـــين هى: الحكام والمحكومين. فإذا تحقق ذلك أصبح من الممكن قيـــام الدولـــة،

١- د. خضر خضر. مفاهيم أساسية فى علم السياسة. ص١١٣.

٢- أنظر: دانيال كولا. العلاقات الدولية. ص ص ٣٠- ٣١.

فبغض النظر عن الإقليم، وطبقاً لرأى دوجوى فإن القبائل الرحل متى وجدت الطبقة الحاكمة والمحكومة تعتبر دولا. ولكن الرأى الغالب أكد على ضرورة توافر الإقليم كشرط لوجود الدولة، فطالما أنها تضم أفراداً يعيشون بشكل مستقر ودائم، فإن هذا الإستقرار الدائم لن يتحقق إلا إذا وجدت بقعة من الأرض، أى إذا توافر عنصر الإقليم.

كذلك فإن استقرار الناس فى إقليم معين يعد الشرط الأساسى لبلورة الشعور الجمعى، وهذا الشعور الجمعى هو الدعامة الرئيسية للسلطة السياسية. والواقع أن أقليم الدولة يتدخل فى تحديد سياستها الخارجية، بل والدفاعية. فقد ساعد اتساع إقليم روسيا على هزيمة نابليون، ومن بعده هتلر. وجمهورية مصر العربية بموقعها الاستراتيجى كانت مطمع المستعمرين منذ القدم، بل لعل لإقليمها دور أساسى فى تحديد سياستها الخارجية.

ويشترط القانون الدولى وجود إقليم محدد لوجود الدولة، وأصبحت المشاركة فى الإلتزامات الدولية الحديثة تستدعى ضرورة معرفة حدود كل دولة بالضبط. ولعل هذا هو الذى دفع بعض الدارسين إلى ربط الدولة بالإقليم فى تعريفهم لها. فقد قرر إيزمان أن الدولة ليست سوى الترجمة القانونية لفكرة الوطن، فهى الصيغة التى تتركز فيها كافة الحقوق والواجبات التى تتصل بالوطن. وعلى ذلك فالدولة هى منظمة سياسية إقليمية مسئولة عن ممارسة السلطات التشريعية والقضائية والإدارية داخل إقليمها. ومن ثم فإن زوال إقليم الدولة إنما يعنى القضاء على شخصيتها.

على أن الإقليم لا يقف عند حد اليابسة، بل يمتد ليشمل الأرض والأنهار والبحيرات، والبحر الإقليمى، والطبقات الجوية التى تعلو اليابسة، ففيما يتعلق بالأرض فهى ذات حدود معروفة، وليس من الضرورى أن تكون

بقعة الأرض متصلة، بل يمكن أن تكون متقطعة تفصل أجزاءه المختلفة بحار أو جبال أو أنهار. فقد فصل البحر المتوسط بين إقليمى الجمهورية المتحدة، التى تكونت بقيام وحدة بين مصر وسوريا. وقد يتكون إقليم الدولة من عدد من الجزر، كاليونان مثلاً. وكما يفصل البحر الأيرلندى بين أجزاء بريطانيا العظمى، وكما تفصل جبال الأورال بين أجزاء الإتحاد السوفيتى، ويفصل إقليم الدولة عن أقاليم الدول الأخرى حدود قد تكون طبيعية كالجبال، والأنهار، والبحار. وقد تكون غير طبيعية، أو صناعية تلجأ الدول التى لا تفصل بينها فى هذه الحدود الطبيعية.

ومن الواضح فى الوقت الحاضر أن الدول تنمو وتزدهر بقدر ما تضم من أقاليم تختلف فيما بينها من حيث المناخ أو التضاريس أو طبيعة التربة أو الثروة الطبيعية أو طرق المواصلات الطبيعية. فاختلاف الأقاليم الداخلة فى نطاق الدولة يجعل هذه الأقاليم مكملة لبعضها، مما يساعد على قوة الدولة ونمائها - أى أن إختلاف الإقليم الطبيعى يربط بين أجزاء الدولة ويجعلها فى حالة اعتماد وتساند، ومن ثم تكون وحدة الدولة فعلية حقيقية لا شكلية ظاهرية.

أما الإقليم الجوى فيشمل كل الفضاء الذى يعلو كلا من الإقليم الأرضى والبحر الإقليمى. وللدولة أن تمارس عليه سلطات كاملة دون التقيد بارتفاع معين، وعلى ذلك فلا يحق لطائرات الدول الأخرى استعمال هذا الفضاء الهوائى إلا بالإتفاق مع الدولة صاحبة الشأن[١].

ولكل دولة سيادتها على مساحة معينة من المياه الإقليمية فى القانون الدولى بثلاثة أميال تبدأ من شاطئ الدولة، إلا أننا نشهد كثيراً من الدول اليوم

١- د. السيد عبد الحليم الزيات. فى السياسة ونظم الحكم. ص١٨٨.

توسع من نطاق البحر الإقليمى الخاضع لسيادتها. وذهبت دول كثيرة مثـل الإتحاد السوفيتى وجمهورية مصر العربية والصين الشعبية وأيسلنده إلى مد نطاق مياهها الإقليمية إلى مسافة اثنتى عشر ميلاً فى عرض البحر.

وكل دولة تعتبر مالكة للجزء الذى يدخل ضمن حدودها، وبالتـالى يحق لها ممارسة سلطاتها على الأفراد المقيمين به، وكذلك حق استغلال هذا الإقليم أو توزيع مياه الأنهار واستغلالها فيجرى وفق معاهدات تعقـد بـين الدول ذات الشأن.

ويبدو أن الدولة لا تستطيع إدراك حقيقة وجودها إلا علـى مرتكـز معين من الأرض ولو كان ضيقاً. وهكذا نجحت فرقة القتلة الحشاشين، فـى السيطر على سياسة الشرق الأوسط، بفضل حفنة من السفاحين، لاذين كانوا يؤلفون جهازا سريع التنفيذ متعصباً مشيناً، يملك قاعدة أرضية تقوم عليهـا بعض القلاع المستعصية فى حصانتها[١].

٣- الحكومة:

إن الركن الثالث الذى يميز الدولة عن غيرها من التجمعات السكانية هو وجود الحكومة، أو وجود السلطة السياسية الحاكمة، والحكومة جزء مـن الدولة، ويقصد بها السلطة الحاكمة، والجهاز الذى تعتمد عليـه الدولـة فـى صياغة سياساتها العامة. وتنظيم الشئون العامة. وتمثـل الحكومـة الجانـب التنظيمى للدولة، وعلى ذلك فالدولة هى مجتمع تنظمه الحكومة، وهى الهيئـة المنظمة التى تتولى الشئون الداخلية والخارجية للدولة، ويباشر من خلالهـا الوظائف العامة للدولة وتمثل الحكومة مجموعة من الأشخاص الـذين تـسند إليهم وظيفة الضبط السياسى، وبحيث يكون لهـذه المجموعـة أو الهيئـة أو

١- فاستون بو قول. سوسيولوجيا السياسة. ص٣٧.

الجهاز سلطة فرض أوامره الملزمة على أفراد الشعب، وأن يخضع أفراد الشعب لهذه الأوامر. وهى كعنصر تنظيمى تعد ركناً أساسياً من أركان الدولة.

٤- السيادة:

إن الركن الرابع الذى يميز الدولة عن غيرها من التجمعات الإنسانية هو السيادة، فلا يكفى لوجود الدولة السكان والإقليم والهيئة الحاكمة، بل ممن الضرورى أن تتوافر السيادة أى القدرة العليا للدولة، واستخدام إرادتها الحرة فى بسط نفوذها وسيادتها على أفراد الشعب، وفى جميع أرجاء الإقليم، وذلك من خلال إصدار الأوامر والتوجهات الملزمة، وتمنح هذه القوة لشخص معين أو مجموعة أشخاص. وتتحقق السيادة إذا كانت الدولة قادرة على فرض إرادتها، ولو بالقوة، سواء كان ذلك بقبول الأفراد أو عدم قبولهم لها(١).

وللسيادة جانبان: جانب داخلى، وجانب خارجى. وتعنى السيادة الداخلية السلطة العليا للدولة على الأفراد والهيئات التى تقع فى حدودها الجغرافية، فالدولة ذات السيادة هى تلك التى لديها قوة إصدار الأوامر والتوجيهات التى يتعين طاعتها من جانب كل الأفراد، وأى اختراق أو إنتهاك لهذه الأوامر يعرض الفرد للعقوبة.

أما السيادة الخارجية فهى تعنى الاستقلال عن رقابة أى دولة أخرى، أو الإلتزام بأحلاف معينة. فهى تتمتع بالاستقلال السياسى، وليست تابعة فى اتخاذ قراراتها الخارجية لأية وحدة سياسية أخرى. ومن هنا نشأ التمييز بين دولة كاملة السيادة أو تامة السيادة، ودول أخرى ناقصة السيادة، وثالثة معدومة السيادة، فالدولة كاملة السيادة هى التى يتحقق لها الاستقلال السياسى والدستورى المطلق داخلياً وخارجياً. أما الدولة التى يخضع استقلالها لرقابة

١- د. محمد رفعت عبد الوهاب. النظم السياسية. ص٢١.

دول أخرى، فهى تفرض عليها بعض القيود فهى ناقصة السيادة. أمـــا الدولــة معدومة السيادة فهى مجرد تجمع سياسى يكون تابعاً لدولة أخرى. ومن ثم فليس لها بحكم هذه التبعية أى كيان دولى مستقل، فضلاً عن تخلف سيادته الدستورية.

ومن مظاهر السيادة المساواة، وهى تعنى أن جميع الدول متـــساوية فى مكانتها أمام القانون الدولى، وتتمتع بما يمنحه لها من حقوق وواجبات.

٥- *الالتزام الدولى*:

يتميز عالمنا المعاصر بالتساند المتبادل بين الدول وأصبح الإعتراف الدولى من بين المعايير الأساسية لتصبح الدولة كاملة السيادة. وحالياً توجـــد هيئة الأمم المتحدة، وهى منظمة دولية تضم إلـــى عـــضويتها الـــدول ذات السيادة. ويعتقد البعض أن عضوية هذه الهيئة تعتبر من المعـــايير المميـــزة للدولة. ومع ذلك ينظر إلى عنصر الإعتراف الدولى على أنه عنـــصر أقـــل أهمية من العناصر الأخرى.

الفصل الثالث

الدولة
نشأتها ووظائفها وأنواعها

نشأة الدولة :

اكتسبت الدولة أهميتها كنظام اجتماعى على مر العصور، حيث واكب تطورها تطور المجتمع البشرى، فكل مواطن هو أحد الرعية فى دولة من الدول، وبالتالى هو ملتزم بأن يطيع أوامرها لأنها تضمن له الأمان والطمأنينة، فالدولة هى الكيان الوحيد فى المجتمع الذى يشكل حياة الفرد بما تفرضه من قوانين ومعاييره.

وقد أرجع سان سيمون نشأة الدولة إلى تاريخ انهيار المجتمع التقليدى، والانقسام بين الحكم المطلق فى القرن السابع عشر، وبين البورجوازية، وهى الطبقات الجديدة التى نشأت من أصحاب الأعمال الصغيرة وأرباب الحرف. وكان مبدأ سيادة الدولة قد ظهر بوضوح، وتم التعبير عنه لأول مرة من خلال الصراع الدينى فى القرن السابع عشر.

وقد عالج كل من موريس جودلييه، وروميلا ثابر ءوس. إن وايزنستاد، العمليات الداخلية التى أدت إلى نشأة الدولة. فقد رأى جود لييه أن الأساس الذى قامت عليه الدول هما عنصران متعارضان، وهما القوة والرضا. وتلقى نظرياته الضوء على ظاهرة الطاعة العامة، وعلى القوة الرابطة بين كل الفئات التى تشكل المجتمع، بمعنى أن الجماعات ذات المصالح المتعارضة تشترك معا رغم تعارضها، - وفى تصورها للنظام الاجتماعى والكونى.

ويرى يزنستاد Eisenstad أن ما يسميه "القــوانين الثقافيـــة" – أى طرق إدراك وتقييم الموقف الاجتماعى، والنظام الكونى الذى يــشترك فيــه أعضاء المجتمع – هى حقائق ثابتة يحلل هو دورها فــى عمليــة تنظــيم المجتمع. أما جود ليبه – فيعنى ببيان وسائل تنفيذ هذه التصورات، وهو يقر أنه من الضرورى، أى نرى بوضوح الوسائل التى يتم بها الحصول علــى رضا الأغلبية طواعية واختيارا، وبدون استخدام القوة القهرية. ومن رأيه أن الرضا يتم الحصول عليه، وأن السيطرة يتم تبريرها لأنه يظهر للأغلبية أنها لازمة تؤديها الطبقة المسيطرة لمن يخضع لحكمها.

وتناول إيزنستاد أشكال الدول وتطورها، واهتم ببيان الأنماط المختلفة للمركز، السلطة المركزية، والأطراف والطبقات الاجتماعية والصفوة التــى تتمتع بالاستقلال الذاتى– قل أو كثر، وأساليب التحــول والــصراع اللــذين يرتبطان ارتباطا وثيقا بعملية تقنين التوجهات الثقافية، كما يرتبطان بالأوضاع السياسية والبيئية, وأبان ايزنستاد دور القلة الممتازة فى تكوين الدولة. وأكــد وظائف القلة الممتازة الثانوية إلى جانب القلة الممتازة الرئيسية[١] .

وعرض بييــر بينبــاوم Piere Bienbaum وأرســتيد زولبــرج Aristide Zolberig ظهور الدول الحديثة فى أوربا الغربيــة، والمــنهج الذى يتبعه كلاهما هو مزيج من علم التاريخ، وعلــم الاجتمــاع الــسياسى، ويشترك العالمان فى اهتمامهما بنوعية ونشأة جميع أشكال الدول التى ظهرت فى الماضى – كدولة المدينة عند الإغريق واتحاد القبائــل والامبراطوريــة والملكية المطلقة .... الخ. وهو الشكل السياسى الذى ساد نهايــة القــرون الوسطى بعض المجتمعات الأوربية.

١– د. السيد حنفى عوض. علم الاجتماع السياسى. ص ص١٢٢– ١٢٤ .

ولما كانت الدولة مرتبطة بسياق تاريخى يشمل أنساقا اجتماعية وثقافية وعسكرية ودينية، فقد برزت الدولة على شكل أداة ادارية سياسية تنظيمية، ويخدمها مصلحون مخلصون فى أداء وظائفهم، ولكنها انفصلت عن المجتمع المدنى وحاولت ممارسة الوصاية الشاملة عليه. وأشرفت عليه بقوة القهر، وفتحت فيه روح النشاط بالتدخل فى شئون الاقتصاد، وأخيرا سيطرت عليه باستمالة الشعب وحمله على قبول قيمها الخاصة.

ومن ناحية أخرى لم تبلغ الدولة ذروة الظهور فى بعض المجتمعات كما كان الحال فى انجلترا التى عجزت عن مواجهة أزمات الاقطاع. وفى الولايات المتحدة التى لم يقم فيها قط نظام إقطاعى، ويعرض نموذج هذا المجتمع فى المملكة المتحدة التى يبدو فيها سلطة مركزية لها دولة، نظرا لأن مركزية النظام السياسى لم تقترن بالتفرقة الدقيقة بين الأوضاع السياسية البيروقراطية لأن المجتمع المدنى تولى حكم نفسه بنفسه.

ولذلك يفرق بيير بيرنباوم بين الدولة والمركز السياسى للسلطة السياسية المركزية أو بين الدولة والمجتمع المدنى. كما يفرق بين الدولة الأوربية الحديثة وغيرها من الأشكال التاريخية للدولة. وهو يعالج الدولة من زاوية بيئتها الاجتماعية والثقافية والسياسية.

وحاول بيير بينباوم أن يتطرق إلى علاقة الارتباط بين الأيديولوجيات التى تعتنقها الحركة العمالية فى أوربا الغربية والماركسية، والسندكالية، والحركة النقابية وأشكال النظم السياسية التى فى ظل هذه الأيديولوجات. وهذه المعلومات تزيد من معرفتنا بوجه الارتباط بين الدولة والطبقات الاجتماعية، والأيديولوجات، والعمليات السياسية والاقتصادية. ويرى بيناوم أن الدولة متغير مستقل، أما العنصر الاقتصادى سواء كان

رأسمالى أو صناعى هو متغير تابع. ويتيح ذلك المقابلات بين الأيديولوجات فى الدول المتماثلة فى أوضاعها الاقتصادية ودرجة تطورها[١] .

وظائف الدولة :

نستعرض هناك وظائف الدولة على مدار التاريخ. فالقبائل الأوقيانوسية والإغريقية كان لها مدربون يمارسون سلطة تتمثل فى الآتى:

أ- سهرهم على احترام التقاليد والطقوس الدينية بمساعدة السحرة وتحت مراقبتهم، فيؤمّنون النظام والسلام الداخلى، ويقيمون العدالة.

ب- تصرفهم بالفائض المجبى على عمل أعضاء المنطقة. وهذا الفائض يرصد على الغالب تنظيم الأعياد والولائم، ولإعداد الحملات الحربية.

أما فى البلاد الخاضعة لملك، فهذا الفائض يخصص لتأمين نفقات البلاط، والحريم، وجيش الملك، والملكية أكثر ما تكون نتيجة لحروب داخلية، وإقطاعيةٍ وغيرها. لذلك كانت تبعات بوليس الدولة توفير الأمن الداخلى ومساندة الجيش فى حماية العرش. وقد حقق الملوك المعممون بهالات الظفر أن يتغلبوا على التمسك بعادات السلف، وأن يقاوموا المعارضة المحافظة من الهيئات الكهنوتية، ويتمثل ذلك فى شى هوانغ فى أوماوتسى تونغ فى الصين، وأوغسطين أو ديوكليسيان فى روما، وبطرس الأكبر أو لينين فى روسيا، ومحمد على، وكمال أتا تورك في الأسلام. فقد حقق هؤلاء انتصارات فى الداخل والخارج. قبل أن يتجرؤا على التغيرات السياسية الجذرية التى كانوا يؤمنون بفائدتها[٢].

١- نفس المرجع. ص ص١٢٢- ١٢٤ .

٢- غاستون بوتول. المرجع السابق. ص ص٣٨- ٤٠.

ومنذ أن ولى رئيس القبيلة البدائية سلطة تنظيم الولائم، أخذت صلاحيات رئيس الدولة تنمو وتتسع، فتناول الفائض أصبح نظاماً معقد الموجبات، وعلى أساسه تجمع الدولة نصيبها متناميا من الخدمات العامة، وتوطد الأمن والمواصلات.

ومع اتساع العمل الصناعى ظهرت ثلاث مذاهب اقتصادية، هى، الاقتصاد الحر، والدولة حامية جامعة متفرقات، والدولة المالك الوحيد .

ويقوم الاقتصاد الحر على الملكية الخاصة، وعلى المشروع الحر، وفى أيامنا هذه استكمل بتشريع إجتماعى، وتأمينات من كل الأنواع: ضد البطالة والمرض، والحوادث والشيخوخة، ويقوم الاقتصاد الحر كذلك على إعادة السلطة والنظر فى توزيع الدخل.

أما المذهب الثانى وهو أن الدولة حامية وجامعة متفرقات، فهو يتولى مكاناً كبيراً للمشروع الحر، ولكن يجيز للدولة أن تتدخل بصفة جامعة بين الانتاج والتخطيط، ومن جهة أخرى فإن الدولة تدير العمل، وتؤمن لها فوائد من مساعدات أو حماية جمركية، وهى تتدخل بنسبة السكان إلى مساحة الأرض، فترى زيادة نسبة السكان هنا وتخفيضها هناك، بواسطة زيادة النسل، أو الحد منه.

أما المذهب الثالث فيجعل الدولة المالك الوحيد لكل مرافق البلاد وخيراتها، والمدير الوحيد لحياتها الاقتصادية كلها. ومن مساوئ هذا المذهب انعدام حافز السباق الطليعى والغُنم، ورتابة الحركة العملية، والتوازن الحقيقى الناتج عن قانون العرض والطلب، يستعاض بالضرائب التى ترسمها السلطة. فتفسد عندئذ صفة السوق ولا تبقى موضع الاختبار الحقيقى بين القيم والحاجات، لأن المستهلك أجرى له طعامه اليومى، وحرم من الاختيار،

فتتعطل المبادرة فى سبيل توفير إطمئنانه والتواكل واللامسئولية عن سير الشؤون العامة، بما يفسح المجال لانتشار الجريمة وفقدان الحيوية الفاعلة.

وليس صلاحيات الدول الاقتصادية مظهرا مثلث الوجوه، فتمضى الدولة مستأنفة العمل كما كان يجرى فى الماضى – أى باقتطاع الفائض وتقرير سبل إنفاقه. ومن جهة أخرى فهى لاتتدخل فى طرق الأنتاج، وفى كيفية توزيعه. أما الجهة الثالثة، فهى السهر على راحة الرعية والاهتمام بالتعليم العام، وتعبئة الأوقات الخارجة عن العمل، والصحة والرياضة، والضمانات الاجتماعية، وإسعاف ذوى العاهات والطاعنين فى السن وأصحاب الموارد[1].

وقد استقر الفقه التقليدى منذ القرن الثامن عشر على تقسيم وظائف الدولة إلى وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ، ووظيفة القضاء، وتتعلق الوظيفة التشريعية بوضع قواعد قانونية عامة ومجردة ، تنظم أمور الجماعة. وتتعلق الوظيفة التنفيذية بتنفيذ هذه القواعد المنظمة لأمور الجماعة وانشاء وتسيير المرافق العامة التى تقوم بتقديم الحاجات الأساسية للمواطنين .

وتقوم الدولة كذلك بوظيفة القضاء وهى تتعلق بالفصل فيما نشأ بين الأفراد من خصومات، أو بينهم وبين الدولة والأشخاص العامة.

ويعيب هذا التقسيم قصوره عن استيعاب أوجه النشاط المختلفة للسلطة، فهو ينتهى بحصر النشاط فى وظيفتين، هما: وظيفة وضع القوانين، ووظيفة تطبيق هذه القوانين سواء بإصدار قرارات وأعمال تنفيذية لها، أو إصدار أحكام قضائية للفصل فى المنازعات التى تثور عند التنفيذ. ومن ثم فإن التقسيم قد أغفل الوظيفة الحكومية التى تتعلق بوضع السياسة العامة

١- نفس المرجع، ص ص٣٩- ٤٢ .

للدولة، وتنظيم العلاقات الدبلوماسية، وتقرير الحرب والسلام والدخول في معاهدات دولية .... إلى غير ذلك من المسائل السياسية التى لا تكون تنفيذا مقيدا للقوانين. وبالتالى لا يمكن ادماجها فى الوظيفة التنفيذية.

ويكتنف هذا التقسيم عيوبا تتمثل فى التفرقة بين القواعد العامة (القوانين) والقرارات الفردية التنفيذية، فهو يتجاهل حقيقة أولية فى توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة فى الدولة. ذلك أن الهيئة التى تقوم بوضع القوانين لا تستطيع أن تضع القواعد التفصيلة اللازمة لتنفيذ القوانين، وإنما تقتصر على وضع أسس عامة. أما القواعد التفصيلية فتتطلب من الهيئة التى تنظمها إختصاصا فنيا لا يتحقق إلا لنفس الهيئة التى تقوم بتنفيذ القوانين - أى الهيئة التى تصدر القرارات الفردية التطبيقية للقوانين. فهذه الهيئة هى وحدها التى تكون خبرة بمشاكل التنفيذ ووسائل علاجها. ومن هنا ظهرت ضرورة إعطاء الهيئة التنفيذية سلطة وضع اللوائح التنفيذية للقوانين. وبالتالى انتهت الفواصل المفتعلة بين وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ.

وميز البعض بين الوظيفة السياسية والوظيفة الادارية. وذهب آخرون إلى وجوب تقسيم وظائف الدولة كل بحسب اختلاف المجالات التى تمارس فيها نشاطها، وهى الوظيفة الاقتصادية والوظيفة الدبلوماسية، والوظيفة الاجتماعية، ووظيفة التعليم، ووظيفة الصحة، ومن التقسيمات ما ميز بين وظيفة التقرير ووظيفة التنفيذ، ووظيفة الرأى ووظيفة الرقابة.

ومن التقسيمات كذلك، ما يميز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية. ويعتمد هذا التقسيم على أن السلطة العامة وحدة لا تتجزأ، وأن وظائف الدولة ترتد جميعا إلى أصل واحد. فهى ليست إلا مظاهر مختلفة لممارسة السلطة العامة. وينتج عن ذلك أن هذه الوظائف المختلفة تتدرج

فيما بينها، لأن وحدة السلطة التى تصدر عنها هذه الوظائف تجعلها جميعا مرتبطة بعضها ببعض ارتباطا تسلسليا. وتدرج الوظائف فى الدولة لا يقوم على أساس اختلاف موضوعها فقط، بل يقوم كذلك على أساس اختلاف درجة السلطة العامة المستخدمة فى كل منها .

ومن ثم لا يقوم تقسيم وظائف الدولة على أساس موضوعها، أو طبيعة الأعمال القانونية التى تستخدمها ولكن على أساس درجة السلطة العامة المستخدمة فى ممارستها. فالنظام القانونى فى الدولة يأخذ شكل النظام الهرمى تتدرج فيه الأعمال والقواعد والتصرفات، وترتبط بعضها ببعض فى حلقات. فالإجراءات والقواعد الإنشائية – أى التى تنشئ أثرا مستحدثا فى النظام القانونى تأخذ المرتبة العليا. أما الإجراءات والأعمال والقواعد التى تقتصر على مجرد تطبيق أو تحديد أو تطوير قاعدة موجودة سلفاً، فتأخذ مرة أقل، وتعليله ذلك أن الهيئات الحاكمة حينما تصدر إجراء أو قاعدة إنشائية تستخدم درجة عليا من السلطة العامة، أما من حيث يكون الإجراء مقصورا على مجرد تطبيق أو تحديد أو تطوير قاعدة موجودة سلفاً، فإن درجة السلطة العامة المستخدمة فى اتخاذ ذلك الأجراء تكون أقل .

إلا أن القضاء مثلا – ليس مجرد تطبيق للقوانين، بل إن الكثير من الأحكام تعد أحكاما إنشائية. ومن المسلمات أن القاضى لا يستطيع الامتناع عن الحكم بحجة عدم وجود نص تشريعى. تتدرج تحته الحالة المعروضة أمامه للقضاء فيها. كما أن الهيئة التنفيذية تمارس الوظيفتين الحكومية والإدارية معا بل إن صغار موظفى الإدارة قد يتخذون إجراءات انشائية فى الأحوال الاستثنائية – مثلا–. وعليه فإن هذا التقسيم ليس عمليا ولا منتجاً فى تحديد اختصاص الهيئات العامة فى الدولة[١].

١- د. السيد عبد الحليم الزيات. المرجع السابق، ص ص١٩٣- ١٩٧.

وتقوم الدولة كذلك بتنظيم نشاط الألعـــاب الرياضــــية لكـــل فريـــق رياضى، وإدارته ورعايته، فكل لعب جمـــاعى يجمـــع عـــددا كثيـــراً مـــن المشاهدين، ولا ينفصل هذا اللعب عـــن العيـــد او الاحتفـــال، ولا شـــك أن الاشتراك فى الأعياد هو – وكما قال دوركـــايم التـــزام بـــالقيم والمعتقـــدات الرسمية عن اقتناع، وأن من لايحفل بها فهو يتهم بأنه يحتقرهـــا. والدولـــة مسئولة عن استمرار حياة الجماعة.

أنواع الدول

تتخذ الدول فى العادة أشكالها يتمايز بعضها عن بعض وفقا لمعايير معينة، يخضع بعضها لمعايير متفق عليها ، وبعضها لايخضع لهذه المعايير. ومن ثم فإن شكل الدولة يتوقف على وجهة نظر معينة ومحـــددة بظـــروف أدت إلى ظهور شكل بعينه ، وحالت دون ظهور شكل آخر. وعموما يـــستند شكل الدولة على ثلاثة معايير هى:

١- الغاية أو الهدف من قيام الدولة .
٢- كمال أو نقصان سيادة الدولة.
٣- السلطة السياسية .

أما الهدف أو الغاية من قيام الدولة فيـــدخل فيمـــا يـــسمى: الـــنظم السياسية. أما تصنيف الدول من حيث كمال أو نقصان سيادة الدولة، فيـــدخل فى إطار القانون الدولى والعلاقات الدولية. أما المعيار الثالث وهو الـــسلطة السياسية فهو يستند على نوع السلطة المطبقة.

وعموما تنقسم الدول من حيث الشكل إلى نوعين رئيـــسيين، همـــا الدولة البسيطة والدولة المركبة.

الدولة البسيطة أو الموحدة:

ويقصد بالدولة البسيطة أو الموحدة تلك الدول التى تنفرد بإدارة شئونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة، حكومة واحدة - أى ليس بها سوى جهاز حكومى واحد يتمتع باختصاصات داخلية وخارجية. ففى الشئون الداخلية يكون لها سلطة تشريعية موحدة، تتولى وضع التشريعات للدولة كلها، وسلطة تنفيذية موحدة، تصدر اللوائح والقرارات، وسلطة قضائية واحدة تفصل فى المنازعات. وتعتمد الدولة البسيطة أو الموحدة فى إدارة شئونها الداخلية على بعض الوحدات المحلية أو وحدات الحكم المحلى. فيما يسمى باللامركزية الإدارية، حيث تفوض لها بعض اختصاصاتها لادارة المرافق المحلية دون أن يؤثر ذلك على وحدتها السياسية.

وتقوم الدولة الموحدة على أساس أن معيار الحكم عليها يتوقف على أن السلطة فيها تظهر لكل مواطن فى الدولة بنفس المظهر سواء من حيث سندها أو من حيث ممارستها ويمكن أن نعثر على هذا الشكل من الدول فى مصر. وفى جميع الدول العربية وفرنسا وانجلترا.

وفى هذا الشكل البسيط تكون هناك آثار بسيطة وموحدة على هيكل الجهاز الإدارى وعلى طرق إدارته. فالوظائف العامة تكون متماثلة، وتخضع لنظام موحد للرتب، كما أن الهيكل والعلاقات التنظيمية تقوم على أسس ذات طبيعة موحدة، والاختصاصات والصلاحيات تحددها الدولة لكل الأجهزة سواء على مستوى الوزارات، أو المحافظات أو المدن، أو القرى .... الخ. وقد تكون السلطات مركزية أو لامركزية. وفقا لمشيئة الدولة، دون أن يؤثر ذلك على وحدتها السياسية. كما أن الوحدات اللامركزية وظيفتها ادارية فقط، وتخضع جميع اجهزة الدولة لمصدر واحد للتوجيهات فى تنفيذ السياسية العامة التى تحددها الخطط والبرامج المركبة.

وتستطيع السلطة المركزية أن تعدّل فى أى وقــت النظــام الإدارى اللامركزى، بل وحتى أن تلغيه تماما، وتأخذ بنظام المركزية الإدارية، دون أن يكون من حق الوحدات اللامركزية الاحتجاج بأى حق مكتسب فى الإبقاء على اختصاصاتها المحلية.

ثانيا - *الدول المركبة* :

يقصد بالدول المركبة ذلك الكيان السياسى الذى يتكون من اتحاد عدد من الدول مع بعضها البعض على نحو يتمتع فيه كل منهما بــبعض صــور الاستقلال السياسى سواء فى التشريع، أو فى التنفيذ أو القــضاء، وتتــوزع الاختصاصات والصلاحيات بين هذه الدول، وبين الاتحاد المكون لها. وتتخذ هذه الدول شكل الإقليم أو المقاطعات أو الولايات. رغم أن كل منها له اســم الدولة، نظرا لما تتمتع به من سلطات وسيادة فى بعض المجالات. إلا أنهــا تخضع فى النهاية لسلطة واحدة مشتركة .

فالولايات المتحدة الأمريكية تتكون من خمسين ولاية فى كل منهــا حكومة خاصة بها تتكون مــن الــسلطات الــثلاث التنفيذيــة والتــشريعية والقضائية، ذلك إلى جانب حكومة اتحادية موجودة فى العاصمة واشــنطون، وتقوم هذه الأخرى على وجود سلطات تشريعية تنفيذية وقضائية. بــل إن كل ولاية من الولايات الخمسين لها دستور خاص بها ينظم الحكم داخلهــا، فضلا عن دستور الدولة كلها ينظم بصفة خاصة اختــصاصات الحكومــة الاتحادية أو الفيدرالية فى العاصمة واشنطون.

وعلى هذا النحو نجد تعددا فى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فى دولة مثل الولايات المتحدة الأمريكية. ولهذا يقال أنهــا تقــوم على اللامركزية السياسية، وبمعنى آخر أنها دولة إتحادية أو فيدرالية.

وتتجه الدول نحو الاتحاد الفيدرالى تحت تأثير عاملين هما :

١- الرغبة فى الاتحاد لتحقيق مصالح مشتركة بين الدول .

٢- المحافظة على الاستقلال الذاتى، فى حدود ما يتعلق بالشئون المحلية لحماية المصالح المتباينة للدولة والتى تنتج من ظروفها الجغرافية والاقتصادية.

وتدفع المصالح المشتركة الجميع نحو الاتحاد، بما يستوجب خضوع هذه الدول لحكومة عامة واحدة فى شأن هذه المصالح المشتركة. أما المصالح المتباينة للدول، والتى تدفعها للاحتفاظ بالاستقلال المحلى فى ظل الاتحاد الفيدرالى، فهى الأخرى عامل أساسى فى تكوين الاتحاد، وفى المحافظة على استقلال الولايات المحلية بتكوين حكوماتها وإداراتها الخاصة لشئونها. وهذه الإدارات المحلية هى أعرف بكثير من الإدارات الفيدرالية بمصالح الولاية وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية .

لهذا نجد أن الدستور الاتحادى يخول الولاية أن تحكم نفسها بنفسها، فتنشئ لها دستوراً أو سلطة تشريعية، أو سلطة تنفيذية، وسلطة قضائية، ويحدد لها الدستور الاتحادى اختصاصاتها فى الشئون المحلية للولاية.

ويعهد الدستور الاتحادى للحكومة الاتحادية بالاختصاصات المشتركة بجميع الولايات، مثل:

١- العملة والتداول.

٢- الطرق التجارية بين الولايات.

٣- الشحن والملاحة.

ويعهد إليها كذلك بالاختصاصات الدولية الآتية :-

١- إبرام المعاهدات .
٢- ادارة شئون السياسة الخارجية .
٣- التمثيل الدبلوماسى .
٤- اعلان الحرب وادارتها .
٥- إعداد الجيش والاتفاق عليه .

ويجمع هيكل العلاقات بين الوحدات الحكومية للدولة المركبة إتحاد تعاقدى تتوزع بمقتضاه السلطة والسيادة بين حكومة الاتحاد المركزى وبين حكومات الوحدات المكون لها. وتتعدد صور الاتحاد وتختلف فيما بينها: فقد يكون الاتحاد شخصياً ، أو كونفدراليا - أى تعاهديا، أو اتحادا حقيقيا - أى فعليا أو اتحادا فيدراليا أو مركزياً.

ويقصد بالاتحاد الشخصى تجمع دولتين أو أكثر تحت رئاسة رئيس دولة واحدة. يطلق على هذا الاتحاد الشخصى، لأن الأساس الوحيد فى اتحاد الدول الداخلة فيه تتمثل فى شخص رئيس الدولة الذى يرأس دولة الاتحاد فى نفس الوقت. ويترتب على ذلك أن كل دولة تستقل عن الأخرى فى الشئون الخارجية، فيكون لها شخصيتها المستقلة، وتمثيلها الدبلوماسى المستقل، كما لا تمثل كل دولة إلا نفسها فى تصرفاتها فى المحيط الدولى[1].

وفى هذا الشكل تظل كل دولة مستقلة عن الأخرى فى الشئون الداخلية. وقد تأخذ إحدى الدول بنظام حكم ديمقراطى نيابى، وتأخذ أخرى بنظام ديمقراطى رئاسى. ويحتفظ رعايا كل دولة بجنسيتهم مستقلة عن الدولة الأخرى، إذ يعتبرون فيها من الأجانب.

١- د. السيد عبد الحليم الزيات. المرجع السابق. ص ص١٩٣- ١٩٧ .

أما الشكل الثانى وهو الاتحاد الكونفدرالى أو التعاهدى، فيقصد بـه انضمام دولتين أو أكثر على نحو لايترتب عليه نشأة دولة جديدة، بل تظـل كل الدول الأعضاء برغم الاتحاد المستقل عن الدول الأخرى فى المجـال الداخلى والخارجى، ويكون لكل دولة فى الاتحاد رئيسها. وتقوم هذه الـدول من جراء معاهدة تستهدف تنظيم بعض المسائل المشتركة التـى تهـتم بهـا جميعا، مثل الدفاع الخارجى أو تنسيق العلاقات الاقتصادية أو تنظيم أسلوب حل المنازعات بينها وبين الدول الأخرى.

وينبثق من هذا الاتحاد هيئة مشتركة تـضم ممثلـين مـن الـدول الأعضاء، وينحصر اختصاصها فى المسائل المشتركة التى تنظمها معاهـدة التحالف. وتكون توصيات هذه الهيئة غير ملزمة إلا بموافقة الدول المعنيـة بها، وتقوم بتنفيذها بمعرفتها بالأسلوب الذى تراه ملائما .

والاتحاد الفعلى أو الحقيقى هوالشكل الثالث من أشكال الدول. ويقصد به اندماج أو انصهار دولتين أو أكثر فى اتحاد واحد. ويقتصر هذا الاتحـاد على الشئون الخارجية فيكون للاتحاد شخصية دولية واحدة، وتمثيل سياسى واحد. أما من الناحية الداخلية وبخاصـة الـسلطة التـشريعية والقـضائية والتنفيذية، فتحتفظ كل دولة بظروفها الخاصة ويعنى ذلـك أن الدولـة فـى الاتحاد الفعلى أو الحقيقى تفقد استقلالها الخـارجى، وتتقيـد وتلتـزم فـى تصرفاتها بتصرفات الاتحاد خاصة التمثيل الخـارجى وإبـرام المعاهـدات وإعلان الحرب. وعلى ذلك فان هذا النوع من الأشكال له حكومة مركزيـة واحدة تباشر مهمة الشئون الخارجية، وعدة حكومات لها بناؤهـا التنظيمـى المستقل لأساليب إدارتها المستقلة.

أما الاتحاد المركزى أو الفيدرالى، يقصد بـه انـصهار أو انـدماج دولتين أو أكثر فى دولة واحدة جديدة تفقد فيه سيادتها الخارجية تماما وجزءا من سيادتها الداخلية، وتتحول إلى دويلات أو ولايات داخل الاتحاد[١].

الاتحاد الكونفدرالى

وينشأ هذا النوع من الاتحاد بين مجموعة من الدول تعقد فيما بينهـا معاهدة يلتزم الأعضاء بموجبها على تحقيق الأهداف المـشتركة. وتنـشئ المعاهدة هيئات مشتركة تتكون من ممثلين عن الدول الأعضاء، وتقوم هـذه الهيئة بالاشراف على تنفيذ نصوص المعاهدة ويتميز هذا النوع من الاتحـاد باحتفاظ الدول الداخلة فيه بحقها فى ممارسة مختلف اختصاصاتها الداخليـة والخارجية. لكنها تتنازل بموجب الاتفاق المعقود بينها عن قدر من حريتهـا فى التصرف للهيئات المشتركة. وتكلف الدول الأعـضاء هيئـات الاتحـاد بالعمل على تحقيق الأهداف المشتركة للكونفدرالية، والمثبتة فـى نـصوص المعاهدة المنشئة للاتحاد. وتتمثل هذه الأهداف فى الآتى:

١- المحافظة على استقلال الدول الأعضاء.

٢- منع الحروب بينها.

٣- الدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية .

ولا يشتمل الاتحاد الكونفدرالى على وجود حكومة عليا يكـون لهـا السيادة على جميع الدول الأعضاء ومواطنيها، بل يقتـصر عمـل الهيئـات المشتركة على السياسة العامة للدول الأعضاء فى حدود المـسائل التـى لا تدخل فى صلب اختصاصاتها. ويقوم الاتحـاد الكونفـدرالى علـى أسـاس الاجماع فى اتخاذ القرارات. ولكن يمكـن أن يـصدر بعـض القـرارات

١- د.على الشرقاوى و د. محمد سعيد سلطان. المرجع السابق، ص ص٢٣٩- ٢٤١.

بالأغلبية، ويتم ايصال قرارات الاتحاد بالدول الأعضاء لتقوم الأخيرة بتنفيذها بوساطة سلطتها الوطنية، حيث أن الهيئات المشتركة للاتحاد الكونفدرالى لا تملك أجهزة خاصة بها تناط بها مسئولية تنفيذ سياسة الاتحاد.

ولقد أسس القانون الدولى بعض القواعد والنتائج التى تتبعها الدول المشتركة فى الاتحاد الكونفدرالى وهى:

١- تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بشخصيتها الدولية وحقها فى مباشرة اختصاصاتها فى العلاقات الخارجية. فلها حق إرسال الهيئات الدبلوماسية واستقبالها، والانضمام للمنظمات الدولية، غير أنها تتقيد فى سياستها الخارجية بالخطوط العامة للسياسة التى يرسمها الاتحاد.

٢- تملك دول الاتحاد الكونفدرالى الحق فى اللجوء إلى الحرب، مع احترام قواعد القانون الدولى فى هذا الميدان. كما أن الحرب تقوم بين دول الاتحاد إن اندلعت تعد حربا دولية وليست أهلية.

الدولة والمجتمع:

وهناك علماء عديدون يخلطون بين الدولة والمجتمع، فقد كتب بيرك يقول: أن المجتمع هو فى حقيقته نوع من التعاقد، فالانسان بطبيعته حيوان اجتماعى، وتعتمد شخصية الانسان على شبكة من الجماعات والمنظمات التى ينتمى إليها، والمجتمع هو مركب للعلاقات الاجتماعية التى تكونت من خلال هذه الجماعات والروابط والشئ الذى يحكم هذه العلاقات هو ما يعرف باسم الوعى المتبادل.

وهكذا فإن المجتمع يضم العديد من النظم الاجتماعية من بينها الدولة. التى تمثل تنظيما عقليا أو رشيدا يحقق أهدافا محددة بالذات شأنه فى ذلك شأن المنظمات الأخرى التى تنتشر فى المجتمع بأسره وتمارس بعض

الوظائف. أما الاختلافات بين الدولة والمجتمع فتتمثل في أن كلا منهما يختلفان من حيث الوظيفة. فوظيفة الدولة هى تدعيم وتثبيت الاطار القانونى، والهدف الرئيسى لذلك هو المحافظة على القانون والنظام.

أما المجتمع فيمارس وظائف أخرى عديدة حتى يتمكن من إشباع المتطلبات العديدة للحياة الاجتماعية.

أما باركر Barker، فقد لاحظ أنه من الناحية البنائية هناك فارق بين الدولة والمجتمع: فأعضاء أمة معينة ينتمون إلى تنظيم واحد هو الدولة يتسم بأنه تنظيم قانونى يخضع للأهداف وقواعد قانونية مقررة، على حين أن هؤلاء الأعضاء ينتمون إلى تنظيمات متعددة تشبع حاجاتهم الاجتماعية، ولا تخضع لنفس هذه القواعد الملزمة.

وللتفرقة بين الأمة والدولة، يرى بعض الدارسين بأن الأمة هى جماعة من الناس، تربط بينهم روابط واحدة، الجنس واللغة، والدين، وتجمعهم مشاعر واحدة، وتطورت عبر الزمان، بينما الدولة لا تعدو أن تكون أكثر من وحدة سياسية قومية. ويعنى هذا أن الأمة أكثر تعقيداً وتركيبا من الدولة. فهى لا تفهم فى ضوء الروابط المعرفية والسلالية لكنها كيان واحد اجتماعى وأخلاقى تكون عن طريق وحدة الأصل، والبيئة، والتاريخ والقيم المشتركة.

وفى ضوء ذلك ينبغى عدم الخلط بين المصطلحين، الدولة والأمة، فالامة ليس لها تنظيم قانونى، أما الدولة فهى أعلى المجتمعات السياسية وأكثرها كمالاً وتعقيداً[١].

1- E. Barker Principles of social and Political theory. P. 45.

الفصل الرابع
الحكومة

الحكومة فيما تذكر المعاجم هى مجموع الأفراد الذين يناط بهم سلطة اتخاذ القرار فى مجتمع سياسى منظم[١]، وبمعنى آخر فهى الهيئة الحاكمة، أو مجموع السلطات العامة فى الدولة. فهى هيئة تتوسط الرعايا والسلطان فتتولى تنفيذ القوانين الصادرة عن الارادة العامة. وهى هيئة لاسلطان لها أذ أن السلطان الوحيد للشعب. فقد عرفها روسو بأنها: هى هيئة متوسطة، تعتبر أداة اتصال بين المحكومين وأصحاب السيادة، وهى ترتبط بوجود القانون، وتحقيق الحرية[٢].

أما بنفام فيعرف الحكومة بأنها تشير إلى أولئك الذين يقومون بالحكم، أو بالتحديد المنفذون.

وتعنى الحكومة كذلك النشاط المتعلق بالحكم، أو عملية الحكم – أى ممارسة الضبط على الآخرين. وهى تعنى كذلك الأداة التى تتحقق لديها هذا النشاط .

والحكومة (مجلس الوزراء) هى – وطبقا لما جاء فى الدساتير – الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة. وبالتالى فهى تتولى السلطة التنفيذية بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، وتشترك معه فى تقرير السياسة العامة للدولة، وفى الاشراف على تنفيذها. وهى تقوم بتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال

١- انظر د. المدنى على الصديق. نقد الفكر السياسى من خلال النظرية العالمية الثالثة. ص .

2- E. Barker, Social contract, P, 316.

الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة. وهـى تـصدر القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات وتنفيذها. وهـى تعـد مشروعات القوانين والقرارات ومشروع الموازنة العامة للدولة، ومـشروع الخطة العامة، وتعقد القروض، وتمنحها وفقـا للدسـتور، وتلاحـظ تنفيـذ القوانين، وتحافظ على أمن الدولة. وتحمى حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ويستخدم مصطلح الحكومة للإشارة إلى نظام معين للحكم، وذلـك كـأن نقول: الحكومة البرلمانية أو الحكومة الجمهورية، أو الملكية أو الفردية. وتمثل الحكومة هيئة تضم بعض المواطنين. أما الدولـة فيقـوم كيانهـا علـى كافـة المواطنين أعضاء المجتمع. وعلى ذلك فالحكومة هى الجهاز الـذى تـستخدمه الدولة لتحقيق أغراضها. ولهذا تفوض لها الدولة بعض الـسلطات. وتتعاقـب الحكومات فى وجودها أو بقائها فى الحكم، لكن الدولة تظل محافظة على كيانها.

وعلى ذلك فالحكومة بالمعنى السياسى هى ممارسـة الـسلطة فـى جماعة سياسية معينة – فهى نظام الحكم فى الدولة – أى كيفيـة ممارسـة صاحب السيادة للسلطة العامة من ناحية وشكل الحكم من ناحية أخرى.

كذلك فالحكومة مجموع الهيئات الحاكمة، أو المسيرة للدولـة – أى السلطات العامة فى الدولة. وهى بذلك تشمل السلطة التـشريعية، والـسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

وبالمعنى الضيق فهى تقتصر على السلطة التنفيذيـة وحـدها – أى السلطة التى تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة. وهذا هـو المعنـى الشائع، لأن السلطة التنفيذية هى التى تتصل بالجمهور. وتجسد أمام الأفـراد السلطة السياسية فى الدولة.

ويستخدم مفهوم الحكومة للدلالة على هيئة الوزارة خاصة في البلدان التى تأخذ بالنظام البرلمانى، وينظر إليها آخرون باعتبارها أعلى المؤسسات السياسية للدولة، والتى من خلالها تتحرك إرادة الجماعة إلى قواعد شرعية ملزمة لمصدرها والمخاطبين بها على السواء.

تصنيف الحكومات:

هناك تصنيف شائع يرجع تاريخه إلى الإمبراطورية الفارسية (إيران حاليا). فقد رأى المفكرون السياسيون عند محاولتهم وضع دستور لبلادهم – أن أفضل ثلاث أشكال الحكومات هى:

١- الحكومة الملكية (الموناركية).
٢- الحكومة الشعبية (الديمقراطية).
٣- حكومة الصفوة (الأوليجاركية).

وأكد المفكرون فى فارس أن أفضل أنواع الحكومات هو الحكومة الملكية[١].

وفى القرن الخامس قبل الميلاد ذكر المؤرخ اليونانى هيرودوت (٤٨٠ – ٤٢٥ق.م) وقسم الحكومات إلى حكومة ملكية وأرستقراطية وديموقراطية. وصنف افلاطون (٤٢٧– ٣٤٧ق.م) الحكومات إلى ثلاث أشكال لأفضل أنواع الحكومات، وأوضح طريقة انحلال كل واحدة إلى نقيضها السئ، فالحكومة الملكية تتحل إلى الحكومة المستبدة، وحكومة الصفوة أو الارسقراطية تتحل إلى الأوليجاركية، والحكومة الديمقراطية تتحل إلى الرعاعية، وتوصل أفلاطون إلى أن أفضل أشكال الحكومات

١- د.عبد الله محمد عبد الرحمن. علم الاجتماع السياسى. ص١٨٣.

السابقة، هى الحكومة الملكية. أما الحكومة الصفوية أو المستبدة فتعتبر أسوأ أنواع الحكومات.

وميز ارسطو Aristotle (٣٨٤ -٣٢٢ق. م) بين ثلاثة أشكال فى كل منها حاكم أو فئة حاكمة تصلح لصالح المجموع، وهى الملكية، والأرستقراطية والحكم الدستورى. وثلاثة أخرى يقوم فيها الحكم على أساس المصلحة الشخصية، وهى حكومة الطغيان، والأوليجاركية والديموقراطية.

ومن حيث صاحب السلطة، فتنقسم الحكومات إلى أشكال مختلفة. فيقوم بعضها على أساس الحكم الفردى، وبعضها الآخر يجعل السلطة فى يد فئة محددة من الأفراد بينما تقوم غالبية الدول الحديثة على أساس اعتبار الشعب هو صاحب السلطة، ومصدر الرئاسة، وهو ما يعرف بالحكم الديموقراطى .

وأفضل أنواع الحكومات هى الحكومة الديمقراطية التى لا تمارس الطغيان، غير أن أى حكومة لديها استعداد للفساد، وتغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة. وعلى الشعب ألا يقف موقفا سلبيا، وإنما عليه أن يسهر على صيانة القوانين. والحكومة تكونت وفق قانون صدر عن الارادة العامة، وليس بمقتضى العقد، وأعضاؤها موظفون يعملون فى خدمة الشعب، ويستطيع الشعب تغييرها، سواء بتغيير أعضائها – أى تغيير شكلها فى أى وقت يراه مناسباً.

وقد تصور سان سيمون (١٧٦٠ – ١٨١٥م) أن الحكومة فى ظل النظام الصناعى هى إدارة للأشياء، وليس إدارة للرجال.

ومن حيث مصدر السيادة تنقسم الحكومات إلى حكومة اوتوقراطية، وحكومة أغلبية وحكومة ديموقراطية نوجز هنا لمحة عن كل من هذه الحكومات :

١- الحكومة الاوتوقراطية (الفردية)

قد يكون صاحب السلطة فى الدولة فردا مطلقا، قد يكون ملكـــا، أو دكتاتوراً، بحسب ما إذا كان الحكم وراثياً أو غير وراثى. وتتمثل الحكومـــة الأوتوقراطية فى:

٢- الملكية المطلقة

وهذا النظام الملكى المطلق هو أقدم النظم ظهوراً. وكانت انجلترا من أسبق الدول فى التخلص من نظام الملكية المطلقة بالقضاء علـــى حكـــم آل استيوارت فى ثورة سنة ١٦٨٨ ،واقامة حكم أسرة اورانج الذى قيد بمقتضى وثيقة الحقوق Bill of Rights فى فبراير سنة ١٦٨٩ .

ويتميز نظام الملكية المطلقة بأن فردا واحدا يركز السلطة فى يديـــه وحده لا يشاركه فيها أحد، ويتولاها بالوراثة، كما يدعى أنه يستمد الـــسلطة من الله. وعلى ذلك فالسلطة فى نظم الملكية المطلقة – لاتستند إلـــى ســـبب، وإنما تصدر من الله. ومن ثم فهى سلطة مطلقة – فالملوك ليسوا مسؤلين أمام أحد من البشر، وليس على أفراد الشعب إلا الخـــضوع لتلـــك الـــسلطة ذات المصدر الإلهى ، إلا كانو خارجين عن الدين.

هذا وقد تنقلب الملكية المطللقة إلى حكومة دستورية ومقيدة، إذا مـــا شارك الشعب الملك فى السلطة، وأصبح الشعب-صاحب السيادة الأصـــيل – لا الملك، ولم يعد الملك يدعى أنه يستمد سلطته من الله.

٣- الحكم الدكتاتورى

ويقوم الحكم الدكتاتورى على أساس انفراد شخص بالسلطة، ولكنه لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يكتسبه عنوة واقتداراً بفضل كفاءته ومجهـــوده، أو ما يتمتع به من قوة النفوذ أو بأس الأنصار ويختلف نظام الحكم الدكتاتورى

عن النظام الملكى من حيث السلطة. فبينما يقوم الحكم الملكى المطلق على أساس الهى، فيكون مصدر السلطة فى الدكتاتورى شخصى، فالدكتاتور يستمد السطة من شخصه وقوته.

وغالب ما تظهر الدكتاتوريات الحديثة بمظهر شعبى، فتلجأ إلى الشعب تستفتيه فى بعض المناسبات، لتكسب تأييده وتؤكد ولاءه لها، أو تستعين بهيئات نيابية ينتخبها الشعب لتعاونها فى ممارسة السلطة.

٤- حكومة الاقلية :

ويقصد بها حكومة القلة، حيث تكون السلطة فى يد عدد محدود من الأفراد، فلا يتفرد بها شخص واحد. وقد تكون الأقلية الحاكمة من الأغنياء، أو العسكريين، أو أقلية دينية، أو أقلية عنصرية، وتسمى حكومة الأقلية حكومة أوليجاركية إذا كانت السلطة محصورة فى يد الأغنياء، بينما تطلق كلمة الأرستقراطية على الحكومة التى تجعل السلطة فى يد طبقة من المتميزين من حيث الأصل، أو العلم، أو المركز الاجتماعى، أو الثروة.

٥- الحكومة الديموقراطية :

وفيها يكون الشعب صاحب السلطة، ومصدر السيادة، ويتخذ النظام الديموقراطى إحدى الصورتين: صورة الملكية الدستورية، حيث يكون الرئيس الأعلى ملكا بالوراثة. وصورة الجمهورية التى يكون على رأس الدولة رئيس منتخب لفترة معينة .

أ- الملكية الدستورية :-

وفيها يكون رئيس الدولة ملكا يتولى الحكم عن طريق الوراثة. ولكن الملكية الدستورية تختلف عن الملكية المطلقة فى أنه بينما تكون السلطة للملك وحده فى الثانية، نجد الشعب هو صاحب السلطة فى نظام الملكية الدستورية، وتكون له السيادة وحده.

ونظام الملكية الدستورية تختلف عن الملكية المطلقة، ففى ظل النظام الأول - الدستورى - يبقى الشعب صاحب السيادة الأصيل يباشرها عن طريق البرلمان.

ب- *الحكم الجمهورى*

وفيه يكون الرئيس شخصا منتخباً، لا شخصا يستمد سلطته عن طريق الوراثة. ويتميز الحكم الجمهورى بانتخاب رئيس الدولة لمدة محدودة، وذلك على عكس النظام الملكى الذى يستمد فيه الملك مركزه عن طريق الوراثة. وعليه فإن الحكومة التى يكون اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب - لا بالوراثة - تكون حكومة جمهورية.

ويتم اختيار رئيس الجمهورية بطرق متعددة تختلف باختلاف الدساتير، فبعضها يجعل انتخابه بواسطة الشعب، وبعضها الآخر ينص فيها الدستور على انتخابه عن طريق البرلمان. وتقف بعض الدساتير موقفا وسطا، فتجعل اختيار رئيس الجمهورية لهيئة مركبة يشترك فيها البرلمان، ومندوبون هذا الشعب، أو أشخاص آخرين بحكم مراكزهم.

ويعيب انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب أنها قد تؤدى إلى استئثار الرئيس بالسلطة والاعتداء على اختصاصات البرلمان، معتمدا على ما يتمتع به من تأييد شعبى ومستند على أنه مختار من قبل الشعب، وذلك بخلاف أعضاء البرلمان الذين لا يمثل كل منهم الا دائرته الانتخابية - أى جزء صغير من الشعب.

أما طريق انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان، فإنه يؤدى إلى أن يكون هو خاضعا للبرلمان. وآلة فى يد حزب الأغلبية، وبالتالى يفقده الجلالة والاحترام الواجبين لرئيس الدولة الأعلى، كما يضعف السلطة التنفيذية فى مواجهة السلطة التشريعية.

ولذلك تجيء الطريقة الثالثة وهى وقوف الدساتير موقفا وسطا والتى تجعل اختيار الرئيس لهيئة مركبة، أذ أنها توفق بين الاعتبارات المختلفة، فتتلافى أسباب استبداد الرؤساء وطغيانهم، وتحول دون ضعفهم أمام البرلمانات.

وتقوم الديموقراطية على أساس عدة مبادئ هى:

١- مبدأ المساواة .

٢- قاعدة حكم الأغلبية .

٣- مبدأ الفصل بين السلطات .

وتواجه الديمقراطية أزمات متعددة هى :

١- أزمة التطلعات .

٢- أزمة السلطة .

٣- أزمة الشرعية .

ويقسم البعض المجتمع السياسى المعاصر إلى نموذجين أساسيين، هما:

أ- النموذج الحزبى التعددى .

ب- النموذج الحزبى الأحادى .

التفرقة بين الدولة والحكومة :

وفيما يتعلق بالتفرقة بين الدولة والحكومة، تناول لاسكى وكول Cole هذين المصطلحين كما لو كانا مترادفين. فذهب لاسكى إلى أن الدولة، للأغراض الإدارية العملية هى الحكومة، ولاحظ كول أن الدولة لاتزيد عن كونها الجهاز السياسى الحكومى فى المجتمع. إلا أن الحكومة تمثل هيئة تضم بعض المواطنين. اما الدولة فيقوم كيانها على كافة المواطنين أعضاء المجتمع، فكان الحكومة هى الجهاز الذى تستخدمه الدولة لتحقيق أغراضها.

ولهذا تفوض لها الدولة بعض السلطات والحكومات تتعاقب فى وجودهـا أو بقائها فى الحكم، لكن الدولة تظل محافظة على كيانها.

وعلى هذا فإن الحكومة هى وكيل الدولة، إذ أنها تقوم بتنفيذ أغراض الدولة، وهى ليست فى حد ذاتها السلطة الالزامية العليا، ولكنها تعد ببساطة الجهة الإدارية التى تقوم بتنفيذ أهداف الدولة. ويقال عنها أنها ليست صاحبة السيادة. وعلى ذلك فإن الحكومة إذا تجاوزت حدود السلطة الممنوحة لهـا، فإنها تخضع للمساءلة. هذا وقد نصت دساتير الدولة والقوانين ومبدأ الفصل بين السلطات وغيرها من الضوابط التى تمنع سوء استخدام الحكومة للسلطة التى تمنحها لها الدولة. وذلك لأن الأشخاص ليسوا معصومين من الخطأ. فقد يعتمد البعض منهم على سلطهم فى تحقيق أغراضهم الخاصة.

والواقع فأن الفارق بين الدولة والحكومة له مغـزاه مـن الناحيـة النظرية، وليس من الناحية العملية، إذ أن كل عمل تقوم به الدولة هو فـى الحقيقة عمل حكومى. وتكمن إرادة الدولة فى قوانينها، ولكن الحكومة هـى الإدارة البيروقراطية التى تقوم بالتنفيذ[١].

1- Harold Laski, Union Trade in the New Society, P. 22.

الفصل الخامس
مفهوم البيروقراطية

نحاول فى هذا الفصل استعراض وتحليل مستفيض لمفهوم البيروقراطية، فالبيروقراطية بالمعنى الشائع هى الرغبة الشديدة فى الالتجاء إلى الطرق الرسمية والالتزام بهذه التعليمات والبطء فى اتخاذ القرارات. ولعل قائمة السلبيات البيروقراطية والتى يمكن أن يضاف إليها الإهدار فى استخدام الموارد والتهرب من المسئولية، وضعف الوازع المهنى، وانخفاض الكفاية، والمركزية، وانتشار ظاهرة اللجان، وسوء قنوات الاتصال، وعدم وجود خطوط واضحة للسلطة وللمسئولية، وعدم وجود تحديد دقيق لمهام كل وظيفة. والازدواجية والتكرار فى أداء المهام، وانعدام التنسيق بين الأجهزة أو حتى داخل الجهاز الواحد(١).

وقام علماء الاجتماع بصياغة مفاهيم تناسب طبيعة الجماعة الثانوية، منها مفهوم التنظيم Organization والكلمة ألمانية الأصل، ولكنها انتقلت إلى اللغة الانجليزية بفضل الاتصال الفكرى الأوربى.

وتشتق كلمة البيروقراطية Bureaucracy أصلا من كلمتين الأولى: Bureau، وتعنى المكتب. والثانية Cracy، وهى مشتقة من الأصل الإغريقى، Cratis، بمعنى To be strong بمعنى- أى القوة أوالحكم وعلى ذلك فالكلمة بمعناها العام، تعنى حكم وسلطة وقوة المكتب عن طريق الموظفين. فهى نظام توزيع السلطات، والمسؤوليات، وتنظيم العمل المكتبى لمواجهة التنظيمات السياسية أو الاقتصادية أو الدينية والذى يأخذ شكلا هرميا

1- See Harold loski. Encyelopedia of Social Scienineces. Bareaucracy voll II.

للتدرج الوظيفى، إذ هى تنطوى على تسلسل للجهات المعنية بإصدار القرارات وتنفيذها. وتعتمد على العلاقات غير الشخصية، والعقلانية والتنظيم، وتستند إلى ظاهرة التخصص وتقسيم العمل، بما يمكن من تحقيق الكفاءة الانتاجية(١).

وعلى ذلك فهى نموذج معين للتنظيم الرسمى يخضع فيه الأفراد للقواعد والقوانين المكتوبة. وهى نظام توزيع المسئوليات وتوزيع السلطات، وتنظيم العمل المكتبى لمواجهة التنظيمات السياسية، أو الاقتصادية أو الدينية، والذى يأخذ شكلاً هرمياً أو هيراركيا Hierarchy. فهى إذن سلسلة مترابطة من واجبات ومسئوليات، حيث تتطلب آلية العمل الصناعى ضرورة تناسق أوجه النشاط المتخصصة، ويتطلب التناسق نسقاً من النظام والترتيب فى مراحل التنفيذ.

وتعتمد البيروقراطية على مبادئ منها: التحديد الدقيق للاختصاصات، وتقسيم العمل، وتسلسل السلطات، كما تعتمد على العلاقات غير الشخصية، والعقلانية، والتنظيم. وتنطوى على تسلسل للجهات المعنية باصدار القرارات وتنفيذها، وذلك من أجل تحسين فعالية المنظمة وزيادة قدرتها على أداء الأعمال.

وفى ضوء ذلك فالمصطلح يشير فى الأصل إلى نظم العمل فى التنظيمات الكبيرة الحجم، والتى تتصف بالتطبيق الواسع لمبادئ التخصص، وتدرج الوظائف والمستويات، وتعقد الإجراءات والقواعد وهذا النموذج من التنظيم الرسمى أصبح ضروريا فى ظل النمو والتعدد الهائل للتنظيمات فى المجتمعات الحديثة. هذا وقد تطور مفهوم وشكل البيروقراطية بتطور المجتمعات وازدياد النشاطات وحاجات الأفراد .

١- انظر. د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. المشكلات الاجتماعية. ص٢٣٥ .

إلا أن المعنى الشائع لمصطلح البيروقراطية فى حياتنا اليوميــة، قــد أسئ استعماله، إذ يشير إلى التعبير عن العلل والأمراض التى يتــصف بهــا الجهاز الإدارى والمكتبى والذى يمارس فى الإدارات المختلفة تجاه قضية ما، وأخصها التعقيد وانخفاض الكفاءة، وهرم الكفاءة والبطء، والمبالغة فى تقــديم الأورق والبيانات والنماذج الطويلة المطلوب تقديمها، والنزعة فى الــسيطرة والتزام بحرفية القوانين، وعدم المرونة والتعطيل والتسويف فى إنجاز الأعمال عند الموظفين. وترجع هذه السلبيات إلى الأفراد الذين ينفذون النظام[١].

ويشير المصطلح كذلك إلى الأجهزة الحكومية التى تقوم بتنفيذ مهــام ووظائف الدولة فى إطار السياسة العامة التى تحددها الأجهزة السياسية.

وفى القرن الثامن عشراكتسب مفهوم مصطلح البيروقراطية معــانى متعددة ، فمنذ عام ١٧٦٤ وصف الفيلسوف الفرنسى البــارون دى جــريم Baronde Crimme النظم المتبع فى الحكومة الفرنسية. وحلل دى جرناى M. De Gernay العلاقة بين المــصالح العامــة وبــين ظهــور التنظــيم البيروقراطى للإدارة فى الحكومة.

ومنذ عام ١٧٩٨ عرف قاموس الأكاديمية الفرنــسية بأنهــا القــوة والنفوذ اللذين يمارسهما رؤساء الحكومات، وموظفو الهيئات الحكومية.

وعرّف القاموس الألمانى البيروقراطية عام ١٨١٣ بأنهــا الــسلطة والقوة التى تمنح للأقسام الحكومية وفروعها، وتمارسها على المواطنين.

وعرض معجم وبستر عدة تعريفات لكلمة بيروقراطية، وهى:

١- انظر. د. عبد الكريم درويش. البيروقراطية الاشتراكية. ص١٨.

١- الادارة الحكومية عن طريق المصالح والإدارات التى يشغلها مجموعة من الموظفين بحكم روتين غير مرن.

٢- مجموعة من الموظفين الرسميين. فقد عرف هيرمان فينرHerman Finer أستاذ العلوم السياسية الأنجلو أمريكى - عرف البيروقراطية أنها حكومة الموظفين وعرفها لاسويل وكابلان فى كتابهما. الفرد والمجتمع ١٩٥٠م بأنها نظام الحكم الذى يشكل فيه الموظفون صفوة من صفوات المجتمع[1].

٣- الاجراءات الحكومية الرسمية أو الروتين غير المرن.

٤- تركيز السلطة فى المكاتب الإدارية[2].

وفى القرن التاسع عشر ظهرت استخدامات مختلفة للمصطلح نذكر منها تعريف جورج ويليهيم فردريك هيجل (١٧٨٥- ١٨٣١)، والذى اعتبر البيروقراطية قنطرة بين كل من الدول والمجتمع المدنىThe civil cociety فالدولة تكون ممثلة للمصالح العامة والخاصة. وجاء جون ستيوارت ميل Mill ووجد نفسه مدفوعا لمعالجة ظاهرة البيروقراطية. ففى مؤلفه "مبادئ الاقتصاد السياسى" (١٨٤٨) عارض تركيز وتكديس الخبرات والمهارات، وصبغها بطابع بيروقراطى، واعتبر البيروقراطية أحد أسباب شلل الحياة السياسية. وفى مؤلف آخر طور وجهة نظره، فميز بين أسلوبين من الحكم: الأول نيابى والثانى بيروقراطى، واتخذ الأخير شكلا ملكيا أو أرستقراطياً. وفسر ذلك أن الأعمال الحكومية قد أصبحت من اختصاص محترفين. وهذا هو جوهر البيروقراطية، ذلك أن النظام البيروقراطى يعمل على تجميع

١- انظر. د. السيد حنفى عوض. علم الاجتماع السياسى. ص ص١٣٥- ١٣٦.

٢- انظر. د. ليلى تكلا. البيروقراطية بين مظاهر الحضارات البيروقراطية والتنظيم. مجلة عالم الفكر، العدد الثالث، ص١٣٦ .

وانظر د. على ليلة و د. عبد الوهاب جودة. البيروقراطية والتنظيم. ص٢٢.

الخبرات، وتنمية المعرفة العلمية، وصقل مهارات الأشخاص، لكنه يتعرض للضعف بسبب الروتين وقتل روح المبادأة[1].

وفحص لوبلاى فى فرنسا المصطلح عام ١٨٦٤، وأشار بأهمية المعالجات الأدبية. وتشترك هذه المعالجات فى إدراك مفهوم البيروقراطية من منظور خاص. فهى لم تقتصر استخدام المصطلح على الإشارة إلى شكل معين من أشكال التنظيم الحكومى، ولكنها ربطت هذا الشكل للحكومة بظهور عنصر جديد فى نسق التدرج الاجتماعى.

والواقع أن التاريخ للكتابات العلمية حول البيروقراطية يبدأ منذ ظهور أعمال موسكا وميشلز وفيبر وينتهى موسكا إلى أفكار القرن التاسع عشر، وظهور مبادئ علم السياسة.

وفى كتابه الطبقة الحاكمة (١٨٩٥) استخدم موسكا مصطلح البيروقراطية ليشير إلى نمط معين من السلطة الحاكمة للدولة، وميز بين الحكام والمحكومين، وقسم الفئات الحاكمة إلى الاقطاعى والبيروقراطى. وفى الدول الإقطاعية تكون الطبقة الحاكمة بسيطة البناء، ويمارس أعضاؤها السلطة بصفة شخصية مباشرة، فى المجالات الاقتصادية والقضائية والعسكرية .

أما فى الجماعة البيروقراطية، فإن الجماعة أو الطبقة الحاكمة تمارس الحكم من خلال وظائف تنتظم فى منظمات وتنفصل هذه الوظائف عن أشخاص من يشغلونها إلى حد كبير ومتخصص وتتكون منها مجموعات أو أقسام. ومن بين هذه الأقسام هناك جماعة تمنح الدولة البيروقراطية اسمها، وهى فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم من الثروة القومية،

1- J. S. Mill, Conderations on Representative Government Parker, London, 1962 .

ويتحكمون فى استغلالها بواسطة البيروقراطية. وخلص موسكا إلى نتيجة مؤداها أن الطبقة الحاكمة فى الدولة الحديثة هى البيروقراطية دون شك.

والجزء الأكبر من هذه الوظائف الذى يمنح الدولة البيروقراطية صفته هذه يقوم به موظفون عموميون مأجورين يمارسون نفوذهم وسيطرتهم على الثروة العامة التى يسيطر عليها الدولة. واهتم موسكا بعنصرين أساسيين هما: فكرة الأقلية الحاكمة، ثم الاداريين الذين يتولون ممارسة القوة. واعتبر أن التخصص - أى تقسيم العمل وتركيز السلطة فى يد القيادات العليا، هما من جنسيتان رئيسيتان من خصائص الدولة البيروقراطية.

ولم يجد موسكا بعد ذلك ضرورة لتعريف البيروقراطية فهى ليست إلا نظاما معقداً يضم عددا من الموظفين العموميين.

واتفق روبرت ميشلز (١٨٧٦ -١٩٣٦) فى مؤلفه الأحزاب السياسية (١٩١١) واتفق مع موسكا فى أن البيروقراطية ضرورة ملحة فى الدولة الحديثة: لكننا يجب أن نقصر دراستنا على الدولة التى اعتبرها موسكا شيئا قائما بذاته، وذلك حتى نتمكن من اكتشاف اسباب ازدهار البيروقراطية. واعتمد شيلز فى ذلك على معلومات تاريخية مقارنة من الأحزاب السياسية. واكتشف مدى حاجة هذه الأحزاب إلى موظفين إداريين يمارسون السيطرة والنفوذ ويقومون بالأعمال والمهام المختلفة، ثم لا يلبث هؤلاء الموظفين أن يتحولوا إلى متخصصين فى مختلف قطاعات التنظيم.

أما القادة فهم يحتاجون إلى مهارات وتدريبات لكى يستطيعوا إدارة هذا التسلسل الرئاسى ومن ثم يصبحون قادة متخصصين ويكونون ما يعرف بالأوليجاركية، أى حكم الأقلية حيث تتولى فئة معينة وهى تملك مقاليد السلطة والحكم، ولكنهم ينفصلون عن عضوية التنظيم العامة، نتيجة الخلفية

الثقافية والاجتماعية الخاصة بهم، لكن ميشلز حاول بعد ذلك أن يفسر البيروقراطية تفسيرا حتميا، على اعتبار أن كل من ينضم إلى التنظيم يرى بالضرورة الأوليجاركية (حكم الأقلية)، وهذا يعنى بالضرورة تأكيد على القانون الجديد للأوليجاركية[١].

وتشير البيروقراطية - عند ماكس فيبر (١٨٦٤ - ١٩٢٠) إلى النموذج المثالى، والتنظيم الشعبى الذى يلائم تحقيق الاستقرار والكفاءة الإدارية. وفى كتابه الاقتصاد والمجتمع أشار إلى مفهوم التنظيم باعتباره يعبر عن انتظام العلاقات الاجتماعية، ووجود عائد يسانده هيئة إدارية لتحقيق أهداف التنظيم، ذلك أن السلوك الإنسانى، موجه نحو مجموعة من القواعد. وبدون هذه القواعد لا نستطيع أن نحدد ما يدخل ضمن مقولة السلوك التنظيمى.

ويتمثل هذا النموذج المثالى فى وجود درجة عالية من التخصص يعتمد على الخبرة والكفاءة، وبناء تسلسل من السلطة تتحدد فيه الاختصاصات والمسئوليات. ويشتمل التنظيم البيروقراطى كذلك على نسق غير شخصى للعلاقات بين الأعضاء والفصل بين الملكيات الخاصة وملكيات التنظيم، ونظام الضبط المرتكز على قواعد رشيدة تعمل على ربط مكونات البناء من أجل انجاز الأهداف.

وأطلق فيبر على قواعد التنظيم هذه مصطلح النظام الإدارى. أما الهيئة الإدارية فهى تخضع لهذه القواعد. وتراقب هذه الهيئة الإدارية خضوع بقية الأعضاء لها. وأهم مظهر للنظام الإدارى هو تحديد صاحب الحق فى إعطاء الأوامر - أى أن السلطات - السلطة والإدارة مرتبطان ببعضهما بالضرورة.

١- د. محمد على. د. على عبد المعطى محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق. ص٣٧٥.

لهذا رأى فيبر أن البيروقراطية هى عمليات مستمدة من اعداد الوظائف الرسمية طبقا لقواعد ومعايير عقلية[١]. ويشيرمصطلح البيروقراطية – عند فيبر إلى الجهاز الإدارى القائم فى التنظيمات الحديثة، وعلى الأخص الحكومية منها. وأهم ما يميز فيبر فى هذه التنظيمات، وجود قواعد محددة موضوعية، تحدد بطريقة رشيدة التسلسل الرئاسى لهذا الجهاز، بالاضافة إلى ما تنظمه من حقوق وواجبات[٢] .

ولقد أكسب ماكس فيبر هذا المصطلح فى كتابه الأحزاب السياسية (١٩١١) معانى ايجابية، حتى أصبح يعنى السلطة التى يمارسها الموظفون. وهو ما أطلق عليه البيروقراطية فى السلطة، أو السلطة البيروقراطية.

وأوضح فيبر معنى البيروقراطية وعلاقتها بالبناء التنظيمى. وفى رأيه أن البيروقراطية عملية مستمدة من أداء الوظائف الرسمية طبقا لقواعد ومعايير عقلية[٣]. واعتبرها أفضل نظام تحت حكم القانون والتى تعمل على حل المشكلات بصورة أفضل. وأشار إلى مفهوم التنظيم باعتباره نسقا مستمرا لنشاط معين من السلوك[٤].

واستخدم فيبر مصطلح البيروقراطية كمرادف للتنظيم تارة، كما يستخدمها كجهاز إدارة تارة أخرى، واعتبرها سلطة عقلانية رشيدة.

ويرجع الاستخدامات المختلفة لمصطلح البيروقراطية عند فيبر – إلى تداخل تحليلاته من النموذج المثالى للبيروقراطية، وعن البيروقراطية كسلطة عقلانية سياسية.

1- N. Hoozelis, Organization and Bureaucracy, P. 39.

٢- د. السيد الحسينى. النظرية الاجتماعية – دراسة التنظيم. ص٢٣.

3- Hoozelis, Organization Bureaucracy, p. 139. See N.

٤- د. محمد على محمد. علم اجتماع التنظيم - مدخل للتراث والمشاكل. ص٨٥.

وقد وجهت إلى فيبر انتقادات عنيفة، لأنها أغفلت الإشارة إلى الجوانب غير الرسمية فى البناءات التنظيمية، وأنها لا يمكن تطبيقها علـــى التنظيمـــات الواقعية، طالما أنها بعيدة كل البعد على تقديم أفكارها مـــن خـــلال البـــدايات الميدانية والواقعية – ولكن الحقيقة أنه توجد كتابات وتحليلات لفيبر مستمدة من دراساته ومسوحه الميدانية الواقعية يوضح فيها الجوانب غير الرسمية.

أما العنصر الثالث للبيروقراطية، فهى أنها نموذج للقواعد الرسمية، الذى قد يعوق الاتصالات الحرة(١).

وعرف رمزى موير R. Muir البيروقراطية بأنها ممارسة السلطة عن طريق رجال الإدارة المحترفين. وفى ضوء هذا كله تعنى البيروقراطية الحكومة التى يديرها الموظفون(٢).

وتعبر البيروقراطية فى المفهوم الرابع عن عدم الكفاءة التنظيميـــة وقد وقع هذا التصور عن الظروف الواقعية للادارة. فقد اســـتخدم ديمـــوك Dimock البيروقراطية كنسق يعارض الابتكار الادارى، وفسر نموها فـــى ضوء عوامل متعددة، منها حجم التنظيم، وتزايد القواعد(٣).

وكلمة بيروقراطية ثنائية المعنى، فالبعض يرى أن لها معنيان، الأول هو المعنى العلمى المحايد، ويشير إلى التنظيم القائم على أسس معينة لتحقيق أهداف بذاتها. بما يحويه من أشخاص وإمكانيات مختلفة وطـــرق مرســـومة لإعداد الأعمال.

1- Gerth (Tranis) weber, M, The three Types of Light mates Pulen in Etzini A, A socialgical Render on Complex Organication, p 15.

٢- د. بطرس غالى. الاشتراكية والبيروقراطية. ص١١٥.

٣- Robert Michels. Political parties, P. 407.

أما المعنى الثانى والأكثر شيوعا وشعبية، وينصرف إلى المعنى المستهجن للكلمة، ويقصد بها الجمود الإدارى والتعقيدات المكتبية والالتـزام بالنـصوص والإجراءات الرسمية والنزعة إلى السيطرة، وإساءة استعمال السلطة.

ويركز المفهوم الخامس للبيروقراطية على تناولها اعتبارها تشير إلى حكم الموظفين. فالبيروقراطية هى مصطلح يستخدم لوصف النظام الحكومى الذى يشرف على إدارته عدد من الموظفين المدنيين. فقد عرفهـا هارولـد لاسكى Harold Laski بأنها المصطلح الذى يطلق على النظام الحكـومى الذى تكون فيه السيطرة كاملة بأيدى الموظفين الذى تهيـئ لهـم سـلطاتهم تعريض حياة المواطنين العاديين للخطر.

وعرف ميلر وفروم البيروقراطية أنها، شكل نمـوذجى للتنظيمـات كبيرة الحجم، إلا أنها لسوء الحظ قد أسئ استعمالها من قبل رجال الأعمـال وغيرهم، حين يشيرون الى عدم الكفاءة الحكومية.

وعرف بيتر بلاو Peter plau البيروقراطية بأنها التنظيم الذى يحقق أقصى حد من الكفاءة الإدارية[١]. ووجد بارسونز وسيمون أن البيروقراطية تشير إلى التنظيمات الكبرى، واقتـرح انزيـونى اسـتبدال البيروقراطيـة بمصطلح التنظيم.

وأشار الفن جولدنر إلى مفهوم البيروقراطية القائمة علـى الخبـرة والتى قال بها فيبر، فالخبراء يصنعون القواعد والتعليمات ويقبـل أعـضاء المنظمة سلطة هؤلاء الخبراء. ويترتب على ذلك أن الرؤساء والمرؤوسـين يساندون القواعد والتعليمات لأنها تتفق مـع قـيمهم، ويمنحـون المركـز

١- ف. هيدى. الإدارة العامة. ص٤٥.

الاجتماعى للذين يتواعمون معها. ومثال ذلك من الإدارة والعمال يضغطون لوضع برنامج يكفل لهم الأمن والسلامة داخل المجتمع.

وقد اعتبر المؤرخ البريطانى رمزى موير R. Muir أن البيروقراطية شكل من أشكال التنظيم. وقد ظهر مفهوم البيروقراطية فى مقال كتبه "هارولد لاسكى" فى دائرة معارف العلوم الاجتماعية. وعلى ذلك فالبيروقراطية هى مصطلح لوصف النظام الحكومى الذى يشرف على إدارته عدد من الموظفين الذين لديهم قدر من القوة تمكنهم من التحكم فى حريات الموظفين المدنيين.

فهى التنظيم المنطقى للأعمال فى هيكل ضخم يؤدى إلى تحقيق الكفاية فى ظل العمل الجماعى – وفى ظل البيروقراطية تنخفض علائق العاطفة والاتصال الشخصى، وتتحول إلى التركيز على المسائل المادية فى العمل، كما يوجد أقصى قدر من القواعد واللوائح، مع إهمال الأمور الشخصية.

وعرفت البيروقراطية كذلك بأنها ممارسة السلطة عن طريق رجال الادارة المحترفين.

ويمكن أن نميز بين تصورات متعددة حول مفهوم البيروقراطية، فالبعض يرونه وحدة اجتماعية، تحقق أهدافا محددة. وآخرون يحصرون مجال بحوثهم فى التنظيمات الكبرى، واعتبر دارسون من أمثال دى جورنى أن البيروقراطية هى الشكل الأساسى للحكومة، والذى ينبغى أن يقارن بالأشكال الأخرى، مثله الديمقراطية والأرستقراطية، ويمتد ذلك إلى التعارضات والتناقضات التى ينطوى عليها النظام الحكومى.

وظهرت أبحاث أخرى تحدد خصائص التنظيم. فقد أشار بريثوس إلى الحجم والتخصص والتسلسل الرئاسى ومراكز السلطة الأوليجاركية.

والتعزيز، والعقلية والكفاءة وحدد بينيس Beninis قائمة أخرى تتضمن سلسلة الأوامر، والقواعد، وتقسيم العمل، والاختيار وفقا لقدرات الفرد، والمعايير اللاشخصية.

واختصر هيدى Heady القائمة إلى ثلاث عناصر، هى: التسلسل الرئاسى، والنيابية، أو التخصص والاختصاص. وتصور أن البيروقراطية تمثل دافعا لإجراء بحوث إمبيريقية تستهدف تحديد الخصائص. ومع ذلك فقد تصور البيروقراطية على أنها تنظيم تواجه بعض الصعوبات. ففى العسير وضع خط يفصل بين حدود التنظيم والمجتمع. ومن العسير أيضا الفصل بين التنظيم والإدارة. قد ركز علماء الإدارة فى ألمانيا على النظم والترتيبات الإدارية التى ظهرت خلال القرن التاسع عشر، وأصبح من العسير أن نفصل بين التنظيم والادارة.

ومن الواضح أن التسلسل الرئاسى والقواعد، وتقسيم العمل، والخط المهنى، والاختصاص – أصبحت مقومات عامة للمجتمع الحديث ككل، وليست خصائص مقصورة على التنظيمات. وبذلك يمكن التحدث عن التنظيم بوصفه بيروقراطياً لأنهما – أى مصطلحى التنظيم والبيروقراطية جزء من البيروقراطيات الكبرى التى تمثل المجتمع الحديث ذاته.

وبالإضافة إلى ذلك هناك مفهومات متعددة لمصطلح البيروقراطية، ويتمثل المفهوم الأول فى معالجة البيروقراطية كتنظيم عقلى، حيث كانت المشكلة لرئيسية فهم العلاقة بين تصور فيبر للعقلانية، والخصائص التى ضمنها نموذجه المثالى للبيروقراطية. وقد ذهب الكثيرون إلى أنه لا توجد علاقة ضرورية بين بعض الخصائص وبين العقلانية.

ولقد ذهب بيتر بلاو إلى أن فيبر تصور البيروقراطية بوصفها جهازا اجتماعياً يزيد من الكفاءة. كما أنها تشير في الوقت ذاته إلى مشكل محـــدود للتنظيم الاجتماعي له خصائص نوعية، وقد اعتقد بلاو أن العنصرين كلاهما لا يدخل ضمن تعريف البيروقراطية إذ أن العلاقة بـــين خـــصائص نظـــام اجتماعي بالذات، والنتائج المترتبة عليه، مسألة يحدوها البحث الإمبيريقـــي. وعلى وجه العموم فإن البيروقراطية، هي التنظيم الذي يحقق أقصى درجـــة من الكفاءة الإدارية. من هذا المنظور نشير إلى التنظيم الرشيد الذي يـــلاءم تحقيق الاستقرار والكفاءة الادارية .

أما المفهوم الثاني للبيروقراطية فهو أن البيروقراطية تعبر عن عدم الكفاءة التنظيمية. وقد ساد هذا التصور خلال القرن التاسع عشر، نبع عـــن الظروف الواقعية للإدارة: فها هو ديموك Dimock استخدم البيروقراطيـــة كشئ يعارض الابتكار الاداري. وفسر "ديموك" نمو البيروقراطية في ضوء عدة عوامل، هي: حجم التنظيم وزيادة القواعد.

واهتم ميرتون بالكشف عن العمليات غير الرسمية، وغير المتوقعة، داخل التنظيمات الرشيدة. وذهب ميشيل كروزييه إلى أن البيروقراطية هـــي تنظيم لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه السابقة، ذلـــك أن القواعد التي تعتمد عليها البيروقراطية غالبا ما يستخدمها الأفـــراد لتحقيـــق أهدافهم الخاصة.

أما التصور الرابع للبيروقراطية، فقد اعتبر الديمقراطية، نوعاً مـــن الإدارة العامة ويركز هذا المفهوم على الجماعـــات التـــي تـــؤدي وظـــائف البيروقراطية، أكثر من الاهتمام بالوظائف ذاتها.

ونظر المفهوم الخامس للبيروقراطية إلـــى أنهـــا، إدارة المـــوظفين، ويتمثل هذا المفهوم في دراسة رينهارد بنديكس. ففي كتابه "العمل والـــسلطة

فى الصناعة (١٩٥٦) فضل النظر إلى النمو الإدارى بوصفه تحـولا نحـو البيروقراطية".

واعتبر المفهوم السادس البيروقراطية أنها "تنظيم" اعتمادا على فكرة مؤداها أن الخصائص التى حددها فيبر يمكن أن تتحقق بدرجات متفاوتة فى أى نموذج للتنظيم.

هذا وقد تنوعت التصورات الخاصة بالتنظيم، فالبعض يرونه وحـدة اجتماعية تحقق مجموعة من أهداف محددة. وحصر آخرون مجال بحـوثهم فى التنظيمات الكبرى. وحددت أبحاث أخرى خصائص التنظيم. فقد أشـار بريثوس إلى الحجم والتخصص، والتسلسل الرئاسـى، ومراكـز السلطة الأوليجاركية، والتعزيز والعقلية، والكفاءة. وحدد بينس Bennis قائمة أخرى تتضمن: سلسلة الأوامر والقواعد، وتقسيم العمل، والاختيار طبقـا لقـدرات الفرد، والمعايير اللاشخصية.

أما المفهوم السابع للبيروقراطية فقد استخدمه برنهام فى مؤلفه: "الثورة الإدارية" (١٩٤١)، وفيه أكد أهمية جماعة الإداريين فى الاقتصاد، وذهب إلى أنه ليست هناك تفرقة بينهم وبين رجال السياسة. فالقول أن الطبقة الحاكمـة تمثل رجال الإدارة، فإن هذا يعنى أنها دولة بيروقراطية. وأكد كارل منهـايم أنه ليست هناك ضرورة لوجود ثنائية تقليدية تفصل بين الدولة والبيروقراطية، أو بين المجتمع وبين وجود عدد هائل من التنظيمات الكبرى[١].

وعلى ذلك فالبيروقراطية ليست العمل، ولكنها تنظيم العمل، الـذى يستطيع أن يساير ما قدمته التكنولوجيا الحديثة من تقسيم للاعمال، وتـدرج

١- د. محمد على محمد. المرجع السابق. ص ص٢٨٩- ٢٩٣ .

السلطة، وتوافر دور كبير من الموظفين يتم تعيينهم عن طريق اختبارات تكنيكية. ويقومون بأداء عملهم بمنأى عن التطور الشخصى، وبعيدا عن النزعات السياسية.

وقد ظهرت البيروقراطية وما ترتب عنها من مفاسد فى أغلب دول العالم المتقدم منها والمتأخر، ففى ألمانيا تزايدت معدلات الرشوة خلال العقد الخامس من القرن العشرين، مما دعى المشرع الألمانى إلى التشديد فى عقوبة هذا النوع من الجرائم الاقتصادية أو الفساد الاقتصادى بالمفهوم الجديد للرشوة، وشملت الرشوة أعضاء داخل المؤسسات العليا فى المجتمع، بالإضافة إلى تورط العديد من أفراد الجهاز الإدارى، أو البيروقراطى فى محاربة هذا السلوك الفاسد[١].

ويرى بايلى أن الفساد فى المجتمع يتخلل البناء البيروقراطى ككل، وهو أكثر وضوحا على مستوى القاعدة بالمقارنة فى المستويات العليا[٢]، حيث تجرى الممارسات الفاسدة داخل أروقة الجهاز البيروقراطى المتمثلة فى استصدر الرخص والتصاريح والتعيين فى الوظائف العامة، ومعاينة المنشآت والمبانى الحكومية لمعرفة مدى مطابقتها للمواصفات، وتجنب المغامرات، وسرعة استخراج المستندات أو تنفيذأى شئ ... وغير ذلك من المجالات التى تعتبر مجالا خصبا للأنشطة الاقتصادية أو البيروقراطية الفاسدة[٣].

وتعتبر عملية حجب المعلومات أو إخفائها من الأساليب التى يستخدمها بعض أفراد المجتمع من البيروقراطيين وصفوة القوة السياسية،

١- أحمد رجب نصف كلمة. نقلا عن أخبار اليوم بتاريخ السبت ٢٨/٥/ ٢٠٠٠، ص١.

٢- د. حسين عبد الحميد أحمد. الفساد والإفساد والمفسدون. ص١٥٣.

٣- د. محمد أحمد بيومى- علم الاجتماع والمشكلات الاجتماعية. ص ص٣٣٣- ٣٣٥.

واستغلال هذه المعلومات المتصلة بالتخطيط أو الاستثمار لتحقيق مصالحه الإقتصادية الخاصة على حساب المصلحة العامة.

ويتضح من التعريفات السابقة أن البيروقراطية هى:

١- وجود تسلسل وتخصص داخل التنظيم البيروقراطى.

٢- وجود قوانين ولوائح تحدد الأدوار والمسئوليات والأهداف المنوطة بالمؤسسة أو الهيئة للقيام بها.

٣- الميل إلى الجمود وعدم المرونة من قبل الموظفين، حرصا على أوضاعهم وخشية العقاب أو اهتزاز هيبتهم أو مكانتهم الرسمية. وهى عبارة عن فئة تتوارث العمل الحكومى.

٤- يستخدم هذا المصطلح للتعبير عن سيطرة الموظفين التى قد لا تراعى المتعاملين مع التنظيم، فالحفاظ على القواعد والأوامر يصبح أحيانا هدفا فى حد ذاته.

أما البيروقراطى فهو شخص تحكمه القواعد، أكثر منه فرد تحكمه نزعات الرؤساء، ويتجلى فى البيروقراطية سلسلة من الأوامر.

الفصل السادس

أهمية البيروقراطية وأهدافها

وتبدو أهمية البيروقراطية، وأهمية دراستها وتحليلها والتنظير فيها فى أن الرأسمالية قد عملت على حل مشكلة الفصل بين الأفراد وبين الدوافع الاقتصادية والثقافية، وأنماط الانتاج التقليدية – أما البيروقراطية فقد أصبحت هى وحدها القادرة فى المجتمع الحديث على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية.

وتبدو أهمية البيروقراطية فى أنها مبنية على فرضية مؤداها أن المنظمات الكبيرة تشترك فى خاصية واحدة هى الاتجاه فى الطابع الرسمى، ومن ثم نحو الهيكل البيروقراطى حتى أنه يمكن القول أن النظرية البيروقراطية بالرغم مما قيل حولها من انتقادات جاءت تلبية لحاجة موضوعية، هى كبر المؤسسات، واتساع نظامها، وتعدد مهماتها، وفروعها، وتشعب صلاحيتها، فالبيروقراطية نظرية متكاملة، وهى تعد من أهم النظم الخاصة بتسيير نشاط المؤسسات العملاقة بكفاءة، إذا تم استبعاد المآخذ المعروفة منها.

وتبدو أهميتها فى أن هناك حاجات حقيقية وضرورات موضوعية لوجهة الشكل البيروقراطى فى الإدارة. وهذه الضرورات يمكن استيعابها وفهمها من خلال الآتى:

١- الحجم الكبير للمؤسسات.

٢- تزايد مراتب الإدارة فى تلك المؤسسات.

٣- تعقد المشكلات التنظيمة والادارية.

٤- وجود التخصصات الدقيقة فى أقسام ودوائر المنشآت الكبيرة.

٥- استحالة وجود علاقة مباشرة بين رئيس المؤسسة وبقية موظفيها لكثرة العدد أولا، وزيادة المراتب التنظيمية ثانيا[١].

ويرى الباحثون أن صراع الطبقات هو مدخل لدارسة المجتمع، بل لابد من التسليم بضرورة وأهمية التنظيم البيروقراطى بوصفها أكفأ الوسائل لتحقيق الأهداف المجتمعية، كذلك لم يعد الاستغلال الطبقى هو محور الاهتمام، بل الاستغلال التنظيمى المتمثل فى البيروقراطيات الكبيرة الحجم وسيطرتها على القوة والمجتمع.

وتوضح هذه الدراسة أهمية الإدارة البيروقراطية، فهى تقضى على القوة المطلقة التى يتمتع بها القائد فى تحديد مصير المنظمة وأعضائها، كما تقضى على التقاليد والعرف التى تحكم أوضاع السلطة - أى تقضى على الحكم المطلق للفرد، كما تقضى على الماضى[٢].

وتشير دراسة تاريخ البيروقراطية لأهمية النظم واللوائح التى تنظم العلاقة الإدارية وتحدد السلوك الإنسانى التنظيمى فى المؤسسة كما ينبغى، بغية الوصول بالمؤسسة إلى غاياتها وأهدافها المرسومة.

وهذه النظم فى غاية الأهمية، فهى تمثل السياج المنيع الذى تحمى المؤسسة عن طريقة من الاختراق والتلاعب والفساد، هى حاجة موضوعية وضرورية تمثلها البيروقراطية لأسسها العلمية. فالتفسير العلمى للبيروقراطية هو أنه: تنظيم ضخم موضوع كى يتمشى مع المهام الادارية الضخمة فى هذا الجهاز الضخم. وهذا يتطلب التنسيق المنطقى لعمل الكثير من الأفراد[٣].

١- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. أصول مبادئ الادارة العامة.ص٦٠ .

2- J. thompron & Me ewen, Organization Gools and Environment, P. 140 .

٣- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. المرجع السابق. ص ص٦٠ - ٦١.

وتستهدف البيروقراطية تقسيم العمل تقسيما عقلانياً، إلى عــدد مــن الاختصاصات، وتضع قواعد للعمل بمقتضاها فى جميع الحالات، وفى معظم الظروف تظهر إدارة موضوعية[١].

وتستهدف دراسة البيروقراطية الإجابة عن سؤال مؤداه: كيف يمكن للبناءات الاجتماعية البشرية أن تكون أكثر عقلانية، وكيف يمكن تحقيق أكبر قدر من الفاعلية والكفاءة الإدارية ، بل وتحقق أهدافها التنظيمية التى ترمــى لتحقيقها.

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. التخطيط الحضرى. ص٣٤ .

الباب الثانى

تاريخ البيروقراطية ونظرياتها

الفصل السابع : فى الحضارات الإنسانية الأولى وحتى ظهور الفكر الاشتراكى .

الفصل الثامن : أعمال موسكا وميشلز وفيبر .

الفصل التاسع : البيروقراطية عند علماء القرن العشرين .

الفصل السابع
فى الحضارات الإنسانية الأولى
وحتى ظهور الفكر الاشتراكى

نحاول في هذا الفصل استعراض تاريخ مصطلح البيروقراطية، وتحليله تحليلاً مستفيضا. فبالرغم من أن هذا المصطلح يرتبط بالعالم الغربى، إلا أن فكرة الكفاية الادارية لا ترتبط بالعلم الغربى الحديث، فهى من حيث الموضوع قديمة قدم الحضارات الانسانية. فقد ظهرت البيروقراطية حين تمكن ذكاء الإنسان من تنظيم النشاط الإنسانى تنظيما يعلو فوق التنظيمات التى تقوم بها العائلة والعشيرة إذ انطوت الحضارات الأولى على تحديد واضح للأدوار المختلفة للأشخاص الذين يناط بهم العمل من أجل بلوغ الأهداف.

وقد أشار بعض الباحثين إلى جذور تاريخية موغلة فى القدم لظاهرة البيروقراطية فى الإدارة، نذكر منها[1]:

- البيروقراطية المصرية فى عهد الفراعنة.
- البيروقراطية فى دولة الصين.
- البيروقراطية فى الدول الإغريقية.
- البيروقراطية فى الامبراطورية الرومانية.

فقد ظهر التنظيم البيروقراطى فى مصر والهند والصين، فمشاريع الرى وضبط الفيضانات أدت إلى ظهور الحاجة إلى تقسيم العمل، وكان إشراف الدولة على الزراعة والمشروعات العامة، وتحصيل الضرائب، وتنظيم قوات الشرطة والجيش أدى إلى الحاجة إلى إنشاء سلطات محلية

١- د. عادل حسن ود. مصطفى زهير. الإدارة العامة. ص ص١٥٣- ١٥٥ .

ومركزية ترتبط جميعاً بسلسلة من القوانين واللوائح والإجراءات التى تـنظم عملية إنجاز العمل لضبطه، والوصول إلى تنفيذ القرارات بصورة الـسياسة المرسومة للنظام[١].

فمنذ عام ١٦٥ ق.م كان يتم اختيارالموظفين فى الصين على أساس الاختبار، وكانت الإدارة تستند إلـى الأقدميـة، والإنجـاز، والإحـصاءات الإدارية، والسجلات المكتوبة بالمنظمة. إلا أن البيروقراطية فى شكلها القديم كانت تخرج عن نطاق اقتصاد المال.

ومن أجل هذا تعتبر البيروقراطية مصاحبة لنشوء الدولة ومتطورة مع تطورها ومتشعبة بتشعب وجوه النشاط المختلفة التى تقوم بها. ثم ما لبثت هذه البيروقراطية القديمة أن انتقلت إلى الدول المعاصرة كالدول الأوربية (المانيا وفرنسا وانجلترا) والولايات المتحدة الأمريكية، وبعض الدول العربية كمصر - مثلا - ومن ثم ينتظر أن يكون لكل دولة جهازها البيروقراطى، كما يمكن أن يكون لكل جهة مشرفة على كل نشاط على حدة جهازها البيروقراطى.

وقد قرر **أفلاطون** (٤٢٧ ق.م - ٣٤٠ ق. م.) أن الهدف من الحياة الخيرة هو العدالة ويتمثل جوهر العدالة فى النظام العام. ومن ثم يجب على الدولة أن تدعم هذا النظام كلما تثبت أركان العدالة، ولن يتم ذلك إلا حينمـا يمارس كل فرد وظيفته الحقيقية التى تناسب قدراته ومواهبه. وحدد أفلاطون فى جمهوريته ثلاث فئات من الأشخاص هم الذين تحتاج إليهم الدولة، وهـم المنتجون والمحاربون والحكام، ومعنى ذلك أن التنظيم فى الفكر الأفلاطونى تجسيد لمثال أو نموذج عقلى وليس ثمة تنازع بين طبيعة الإنـسان، وبـين متطلبات هذا التنظيم.

١- انظر. د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافى. ص١٧٧.

واعتبر أرسطو الدولة وسيلة الحياة الخيرة، واعتقد أن شكل الحكومة يجب أن يلائم الظروف الواقعية وطابع الشعب الذى يتولى حكمه. وخلص إلى أن الحكومة الدستورية هى أفضل أشكال الحكومات وأكثرها ملاءمة. وجاءت تحديداته متفقة إلى حد ما مع المعالجات الحديثة لبناء التنظيمات باعتباره نسقا لاتخاذ القرارات، تزداد كفاءته كلما تزايد على الاعتماد على أسلوب اتخاذ القرارت الجماعية بالذات[1].

وخلال العصور الوسطى ذهب **ماكيافيللى** (١٤٦٩ - ١٥٢٧م) إلى ضرورة وجود حكومة مركزية قادرة: واهتم بدراسة الأساليب التى تجعل رئيس الحكومة فى وضع يمكنه من تدعيم مركز قوى والمحافظة عليه.

وكانت دراسة البيروقراطية إلى عهد قريب تتراوح بين التحليل للخدمات المدنية وبين المسوح التاريخية الشاملة. ويمثل الاتجاه الأول مارشال ديموك Marchall Dimock وفريتز ماركس Fratz Marx وكارل فريدريك Carl Friedrick، ووالتر شارب Walter sharp، ودونالند كنجزلى Donald kingsley أما الاتجاه الثانى فيمثله ماركس فيبر.

ويعتمد هذا الاتجاه على الوثائق والمستندات اعتمادا كبيراً فهما لا يعتمدان على الملاحظات العلمية الدقيقة التى يجريها الباحث، ولقد كانت الإدارة القبلية والعرف العشائرى، ونظام المشيخة هى الأسلوب التقليدى الذى عرفته الدول النامية طيلة القرن التاسع عشر؛ وحتى منتصف القرن العشرين. هذا ولم تتبدل دراسة التنظيم البيروقراطى دراسة واقعية إلا من عهد قريب".

1- H. j. Leavitt, (ed) The Social Sceience of Organizations, pp.4-5.

ولقد نمت البيروقراطية بنمو الحكومات، وظهور الدولة الحديثة، وتحول المجتمعات من الطابع الزراعى إلى الطابع الصناعى، وانبثاق الثورة الصناعية وبروز الهيئات والمنظمات وتطور الرأسمالية، مضافا إلى ذلك اتساع نطاق المشروعات الفردية إلى نشوء الحاجة إلى تنظيمات بيروقراطية تناسب هذه المشروعات لها نظام خاص، إذ تبين أن الفرد الذى يعمل بمفرده لايمكن أن يتوصل إلى نفس درجة الكفاءة التى يصل إليها نفس هذا الفرد، لو عمل مع مجموعة من الأفراد على نفس المشروع من خلال التخصص وتقسيم العمل وبالإضافة إلى ذلك فان الميل نحو الرسمية فى كل جانب من تنظيم مؤسسة العمل، والتى أصبحت أكثر تعقيداً فى تنظيمها الداخلى.

ونمت البيروقراطية وامتدت إلى جميع مجالات الحياة فى الصناعة وفى الإدارات البيئية، وفى الدولة والجيش والتعليم ورجع ذلك إلى نمو الحكومات وظهور الدول الحديثة والمنظمات، والهيئات والنقابات.

ولقد أصبحت التنظيمات الصناعية ذات طبيعة بيروقراطية فى المقام الأول، نجم منها ما يطلق عليه اسم البيروقراطية الصناعية، والتى انطوت على عدة فوائد. ففى كل مؤسسة صناعية وظائف ومراكز ومستويات من تخصصات مختلفة، مما يعمل على تنمية الخبرة والمهارة. كما تتنوع المسئوليات لاتخاذ القرار على أساس تدرجى ويتوفر كذلك نسق ثابت للإشراف المركزى.

ومكنت البيروقراطية الصناعية من الاعتماد على قواعد موضوعية يستطيع أن يحتكم إليها فى تخطيط وتنفيذ كافة برامج الإنتاج، تنظم الجوائز اللازمة لأداء العمل – وأوجدت البيروقراطية اتجاها نحو تطبيق المعرفة والأساليب الفنية بما يتوافق مع التطور التكنولوجى من آلية وتعقيد وتقسيم

دقيق للعمل[١].

وتوفر البيروقراطية الصناعية شبكة الاتصال بين سائر أجزاء التنظيم، طبقا لتحديد المستويات والتخصصات، وتوحيد القيادات، مع تفويض السلطة من أجل تحديد المسئوليات والتخصصات، وتسلسل القيادة وسياق الأوامر[٢]. وبنشأة النقابات، انتشر الاتجاه نحو البيروقراطية والنظامية فى كل نماذج الصناعات، وفضلا عن ذلك فإن الحساب العقلانى لمخاطر الاقتصاد لا يقتصر على حسابات النسق النقدى، وانما يعتمد على الظروف الاقتصادية والسياسية[٣].

وفى **منتصف القرن الثامن عشر** استخدم فانست دى جورناي Viancent de Gournay مصطلح البيروقراطية وربطه بالمصطلحات الملكية والارستقراطية والديموقراطية. وتعنى الكلمة فى مضمونها سلطة الحكم سواء كان حكم الملك أو حكم صفوات أو حكم الجماهير أو الموظفون العموميون.

وشهد التاريخ أفكارا عديدة تجمعت حول موضوع البيروقراطية. فقد كتب الفيلسوف الفرنسى **البارون دى جريم** Baron de Grimm عام ١٧٦٤ يصف النظام المتبع فى الحكومة الفرنسية. وحلل دى جورنى M. de gourney العلاقة بين المصالح العامة وبين ظهور التنظيم البيروقراطى الادارى فى الحكومة.

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. المجتمع - دراسة فى علم الاجتماع. ص ص٢١٦- ٢١٧.

٢- د. السيد عبد العاطى السيد. التصنيع والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع الصناعى. ص ص٥١-٥٢ .

٣- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. التخطيط الحضرى. ص٣٤.

وشهد **القرن التاسع عشر** ثلاثة تصورات محـــددة للبيروقراطيـــة: ينظر الأول إليها باعتبارها أسلوبا فى الحكـــم والإدارة، ويمكـــن مقارنتهـــا بالملكية والديموقراطية والارستقراطية. والثانى يركز على شكل معين مـــن البيروقراطية ساد خلال القرن التاسع عشر، وعلى الأخص فى ألمانيا. أمـــا التصور الثالث فيميل إلى إبراز مخاطر البيروقراطية كأسلوب إدارى. وقـــد تجاهل علماء القرن العشرين هذه التصورات المبكرة للبيروقراطية، إلا أنها مازالت تمارس تأثيرا كبيراً عليهم(١).

ومن المألوف حالياً أن يشار إلى التنظيم البيروقراطى باعتباره عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعى إلى أبعاده، أو كمعوق أمـــام وصـــول التخطيط، والنتائج الأساسية التى رسمت الخطة لبلوغها، وبعـــد أن كانـــت الدولة ترفع شعار الإنتاج، ظهر وزراء يقفون علـــى قمـــة البيروقراطيـــة، ويسعون جاهدين إلى إعادة العقبات أمام تحقيق هذا الشعار، ويتغنـــون فـــى صف الجماهير فى طوابير، مما يسعدهم ويثلج صدورهم.

ودرس **كارل ماركس** K. Marx (١٨١٨- ١٨٨٣م) البيروقراطية. واستخدم هذا المفهوم فى نطاق دراسته لجهاز الدولة وإدارتها. ولاشـــك أن موقفه كان إطارا مرجعيا لدراسات ميشلز وماكس فيبر. وقد طور مـــاركس أفكاره حينما نقد فلسفة جورج ويلهـــم هيجـــل (١٧٨٠ – ١٨٣١) فالجهـــاز الإدارى فى رأى هيجل – يحقق الصلة الدائمة بين الدولة الغنية والمجتمـــع الذى يضم فئات متباينة، مثل: أصحاب المهن العالية، والشركات، والمنظمات التى تحقق أهدافا متنوعة. أما الدولة فإنها تعبر عن المصلحة العامة. وعلى ذلك يعتبر التنظيم البيروقراطى هو القنطرة التى تربط بين المصلحة العامـــة والمصلحة الخاصة.

1- H.Laska. Bureaucracy of Social Sciences, p.p. 70– 74 .

وإذا كانت البيروقراطية تكسب معناها عند هيجل من التعارض بين المصلحة العامة والخاصة، فإن هذا التعارض يفقد معناه عند ماركس. فالدولة في رأيه لاتمثل سوى المصالح الخاصة بالطبقة الحاكمـــة، والبيروقراطيـــة تماثل الدولة تماما لأنها الأداة أو الوسيلة التي تعتمد عليها هذه الطبقـــة فـــي ممارسة سيادتها على الطبقات الإجتماعية الأخرى .

والبيروقراطية لا تشغل مكانة عضوية في البناء الاجتماعي، طالمـــا أن وظيفتها الأساسية هي المحافظة على رموز المكانة والامتيـــازات التـــي حققها أصحابها، وإذن فالبيروقراطية من النتائج المصاحبة لها، ظاهرة تلازم كل مجتمع منقسم إلى طبقات، لأن النظام السائد في هذا المجتمـــع يقتـــضي بصفة دائمة وجود جهاز يتولى مراقبة الانقسام بين الجماعـــات والمحافظـــة على هذا التساوي بينها(١).

ولقد درس ماركس البيروقراطية، واستخدم هذا المفهوم في نطـــاق محدود، إذ اهتم أساسا بالدولة وإدارتها. ومن خلال دراســـته للدولـــة درس البيروقراطية. وكان اهتمام ماركس بالبيروقراطية قاصرا على البيروقراطية الإدارية للدولة. وكان يرى أن هذه الأبنية تمثل في الرأسمالية أدوات ووسائل للحكم والظلم الطبقي. ويعتبر الجهاز الاداري جزءا من الدولة، والدولة ذات أساس طبقي وتعبر عن مصالح الطبقة، فالدولة تماثـــل المـــصالح الخاصـــة بالطبقة الحاكمة، لأنها الإرادة أو الوسيلة التي تعتمد عليها هذه الطبقـــة فـــي ممارستها السيادة على الطبقات الاجتماعيـــة الأخـــرى، وأمـــا التنظيمـــات البيروقراطية فيرى أنها فئة اجتماعية متميزة، وليست طبقة متميـــزة، إلا أن وجودها مرهون بوجود الطبقة. وعلى ذلك فالتنظيمات البيروقراطية هي أداة

1- A. Mayer, Marcism. P. 11.

تمارس الطبقة الحاكمة من خلالها سيطرتها واستغلالها للطبقات الأخرى.

وتبدو وظيفة البيروقراطية واضحة فى المجتمع الرأسمالى، لأن مهمتها الرئيسية فرض قدرا كبيرا من النظام الذى يدعم الانقسام الطبقى ويؤكده. كما تغلغلت سيادة الطبقة الحاكمة فى المجتمع وسيطرتها، فتبدو محققة للصالح العام، بينما تخفى وراءها الصراع غير المحدود بين طبقة المستغلين الحاكمين، وبين طبقة المستغلين المستضعفين.

ولكن ما هو شكل البيروقراطية فى ظل النظام الاشتراكى؟ يؤكد ماركس هنا على ضرورة قيام البروليتاريا بتحطيم بناء الدولة القائم، وليس مجرد تصحيحه، ولكنه مع ذلك لم يقدم رأيا واضحاً حول دور طبيعة البيروقراطية فى ظل الاشتراكية[١].

ومع ذلك يؤكد ماركس أن البيروقراطية تحقق قدرا من الاستقلال الذاتى، لأنها ليست جزءا متكاملا من الطبقة الرأسمالية. ومن ثم يمكن أن ينشأ صراع بينها وبين المسيطرين على إدارتها؟ ويتحدد هذا الصراع من خلال قوى الإنتاج وعلاقاته السائدة. وعلى ذلك فالبيروقراطية لا تشغل مكانة عضوية فى البناء الاجتماعى، طالما أن وظيفتها الأساسية هى المحافظة على رموز المكانة، والامتيازات التى حققها أصحابها.

وفى ضوء ذلك فالبيروقراطية والنتائج المصاحبة لها ظاهرة تلائم كل مجتمع مقسم إلى طبقات، لأن النظام السياسى السائد فى المجتمع يقضى بصفة دائمة وجود جهاز يتولى مراقبة الانقسام بين الجماعات والمحافظة على عدم التساوى بينها[٢].

١- د. سعد عيد مرسى بدر. الأيديولوجيا والتنظيم. ص٧٢.

2- The Unity of Theory and Practice, P. 11. A. Mayer, Marxism,

ويؤكد ماركس أن فكرة الاغتراب Alienation ينطبق تماما على البيروقراطية. ويشير مفهوم الاغتراب إلى كافة الظروف والعمليات والأوضاع التى تجعل البشر يبتعدون عن حياة البساطة الأولية، بحيث ينفصل الانسان عن بيئته الطبيعية التى يعد جزءا منها، فلا تصبح علاقته بها مباشرة أو ودية. ولأن الأنسان سوف يستطيع أن يسيطر على الطبيعة، من خلال نمو قوى الانتاج وتطور التكنولوجيا، فإن ذلك لايعود عليه بمنافع طيبة. لأنه لم يعد قادرا على التحرك فى بيئته الطبيعية بعد أن خلق حدودا بينه وبين البيئة، تتمثل فى الأنظمة التى استحدثها والطرق والأدوات التى استخدمها فى حياته الحضرية، فبقدر ما تساعده هذه الأدوات فى السيطرة على الطبقة بقدر ما تبعده عنها.

وبتقدم تقسيم العمل الذى يتطور خطوة خطوة مع التقدم التكنولوجى، تقام فواصل اجتماعية وصناعية بين الإنسان والطبيعة، فتقسيم العمل يؤدى الى اغتراب العامل عن أدواته، ويتحقق ذلك عندما تسيطر طبقة معينة على وسائل الانتاج الأساسية ويستحوذ على فائض انتاج العمل.

وتتجلى الصلة بين الاغتراب والبيروقراطية من خلال الرموز والطقوس العديدة التى ارتبطت بها[١]. وجعلت من العالم البيروقراطى عالما مغلقا على ذاته. وفى هذا الصدد يقول ماركس: ان الاغتراب لا يقتصر فقط على العلاقة بين البيروقراطية وأفراد المجتمع الذين ليسوا أعضاء فى الجهاز البيروقراطى. بل إنه يتحقق كذلك داخل البناء البيروقراطى ذاته. فالبيروقراطية لا تخفى حقيقتها عن أولئك الذين هم خارج نطاقها فحسب، وإنما تخفيها أيضا عن ذاتها.

1- Seaman Milving, on the meaning of Alienation, pp. 733– 791 .

ويضيف ماركس أن أعضاء هذه التنظيمات لا يشعرون غالباً بالطابع التسلطي للنظام والعمل الذى يمارسونه، لأنهم يعتقدون أن وظـائفهم تحقـق المصلحة العامة. وفى ضوء ذلك يصعب الاستغناء عنهـا، ويتـدعم هـذا الاعتقاد الكاذب عند البيروقراطى، من خلال التسلسل لديه للسلطة، والنصـام المحكم، فلا يوجد أمامه غير تقديس النظام والامتثال له. وهذا ولا شك مظهر آخر من مظاهر الاغتراب[١].

ويستطرد ماركس بأن النظام الرأسمالي ذروة الاغتراب، ولأنه يعـد سوقا ضخمة يصنع قوانينه الخاصة به، والمستقلة عـن مقاصـد الانـسان وخططه المعقولة، فيصبح كل فرد ترسا فى آليته المعقدة[٢]. ولقد أدت النظم الآلية الحديثة إلى تغيير جوهرى فى ظروف الإنتاج التى عاشها العامل منذ وقت بعيد، تلك التى كان فيها سيدا لأدواته، وللمادة التى يستخدمها. أما اليوم فقد أحلت المصانع الحديثة التشغيل الآلى محل مهارة العامل الحرفى وذكائه، فانخرط العمال فى أعمال روتينية مملة، بينما كانوا قبل ذلك يسيطرون على حركة العمل وإيقاعه. وأدى هذا الفقدان للحرية والتبعية للآلة إلى إحـساس العامل بفقدان القوة.

ولقد ترتب على ازدياد تقسيم العمل فى المصانع، تبسيط الأعمـال، وتقليل نطاق مسئولية العامل نتيجة للتنظيمات الإدارية والهندسـية، بحيـث أصبح التخصص لا يتطلب فهما للنشاط الكلى للمصنع، وتحول البـت فـى المسائل الخاصة بالانتاج من اتخاذ القرارات، وحل للمشكلات، من مـستوى العمال إلى مستوى المشرفين. وقد أدت العلاقات المجزأة بين العامل والعمل

1- J. Plamentay, German Marxismi,. And Russie Communication, P.15.

2- Mayer, Op.cit, P. 22.

إلى تجريده من الإحساس بالغاية، وكان هذا الفقدان للغاية مظهرا من مظاهر الاغتراب.

وبالغ ماركس فى كراهيته للبيروقراطية عندما أشار أن هذا التنظيم يؤدى إلى فقدانه المعنى والغاية عند العامل، وأنه يحطم كذلك الفرد ويعوق قدرته على المبادأة والإبداع والتخيل. فالتنظيم وتحمل المسئولية إلاً أن ذلك لا يحدث أى أثر على البيروقراطيين الذين يعتقدون أنهم قادرون على أداء كافة الأعمال التى تسند إليهم فى التنظيم الرشيد. بل إنهم كانوا يحاولون باستمرار أن يوسعوا نطاق وظائفهم واختصاصاتهم، لتعديم الطاقة والامتيازات التى حصلوا عليها.

ويؤدى هذا الموقف - فى رأى ماركس إلى ظهور ما يمكن أن يوصف بأنه مادى حتماً Sordid Materialism وهى نزعة تغلب على كل تنظيم بيروقراطى، وتبدو بصورة واضحة فى صراع الأفراد من أجل الترقية، والبحث عن مستقبل أفضل والسعى وراء المكانة، والألقاب والهيبة.

واعتبر ماركس البيروقراطية أداة الطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها. ولذلك فإن قيام الثورة البروليتارية، وظهور المجتمع اللاطبقى سوف يحطم جهاز الدولة البيروقراطى، وسوف تذوب شريحة البيروقراطية، إذ أن كافة أعضاء المجتمع سيتولون أداء وظائف البيروقراطية.

ويشير ماركس إلى أنه يجب أن تقبل النشاطات الثورية لأبعد صورها وحدودها، حتى يحكم السيطرة على كل من الدولة والأجهزة البيروقراطية The Bureaucratic Apparentus ويؤكد على أن السيطرة تعتبر مركزا أساسياً لتلاشى قوة الدولة فى المجتمع الشيوعى. وأكد ماركس فى برنامج الحزب الشيوعى أن دعوة الطبقة العاملة لكى تسيطر على الدولة

شئ لازم وضروري. لأنه كما يحكي لنا التاريخ - أن الدولة تنشر السلاح التنظيمي الذي تسيطر به الطبقة الحاكمة على جميع الطبقات الأخرى وأجهزة الدولة.

ونخلص مما تناولناه إلى أن ماركس قد اعتبر البيروقراطية اداة للطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها. لذلك فإن قيام الثورة البروليتارية، وظهور المجتمع اللاطبقي سوف يحطم جهاز الدولة البيروقراطية. وهكذا سنلاحظ في المجتمع الجديد والذي ينقطع فيه اعتماد الفرد على تقسيم العمل.

فالبيروقراطية لم تعد تشغل مكانة متميزة، لأنها ستذوب تماماً في المجتمع ككل. إما أن كافة أعضاء المجتمع سيتولون الوظائف البيروقراطية، فتفقد الإدارة طابعها الاستغلالي التسلطي في إدارة الأشياء بدلا من إدارة الإنسان.

وهذا التحول الأساسي في الوظائف الادارية سوف يظهر فقط في المجتمع الجديد، الذي ينتهي فيه التنافر بين العمل اليدوي والعمل العقلي، وتضاعف ثمرات الانتاج، وتزدهر الحياة الاقتصادية، وينهض ذلك كله على أساس مبدأ إنهاء الصراع بين الطبقات. فالمجتمع سيصبح مجتمع البروليتاريا، والملكية هي ملكية البروليتاريا، والبناء الفوقي يعكس مصالحها الاقتصادية، ذلك هو المجتمع اللاطبقي، مجتمع بغير دولة(١).

اكتسبت كتابات لينين أهمية خاصة بعد ثورة ١٩١٧، إذ دفعته ظروف المجتمع إلى صناعة صورة واقعية للبيروقراطية. ففي سنوات عديدة حاول إزالة المضامين السيئة للبيروقراطية. ففي سنة ١٩٠٤ أكد أن الحزب الثوري ينبغي أن يستند إلى قواعد بيروقراطية رسمية، كما أطلق على

1- A. Bottamore and Max Imbllien KLarl Marx' Sociocted writings in Sociology, and Political Philosophy. PP. 164- 168 .

البيروقراطية، المبدأ التنظيمى، الذى يستند إليه الحركة الديمقراطية الاشتراكية الثورية. واتفق لينين مع ماركس اتفاقا يكاد يكون كاملا، وأضاف بعض العناصر الجديدة، وطوَّر بعض جوانبها، واعتبرها البناء الأساسى الذى تستخدمه الطبقة الرأسمالية الحاكمة فى ترسيخ قواعدها وشرعيتها لأنها أقيمت أساساً من أجل السيطرة الرأسمالية .

وأكد لينين فى مؤلفه "الدولة والثورة" The state and revolution ضرورة سحق الجهاز الإدارى القديم للدولة، وأصر على ضرورة وجود ضبط مركزى قوى، وديكتاتورية بروليتارية تستطيع قيادة الحركة الثورية. وأبرز لينين بأن الشكل الجديد للدولة بعد الثورة يختلف عن الشكل السابق عليها. ففى الدولة الشيوعية توجد حكومة، لكن إدارتها هى من اختصاص البروليتاريا المسلحة، كما أنها تستند إلى نظم نيابية، لكنها ليست مماثلة للبرلمانات الغربية[1].

واهتم لينين بعدد من المشكلات والقضايا التنظيمية، ومنها مبادئ التنظيم العلمى للعمل، ومبادئ تشكيل وبناء أنساق التنظيم فى الظروف الاجتماعية والمشكلات الاقتصادية للإدارة الاشتراكية، والتخطيط واسع النطاق، والمركزية الديمقراطية فى الإدارة، والحوافز المادية والمعنوية، وادخال أساليب جديدة فى الإدارة، وغير ذلك من القضايا الملحة فى أيامه[2].

وتركزت تحليلات لينين حول أهمية دور بيروقراطية "الدولة". وعبر عن ذلك "رايت" بقوله: "كانت البيروقراطية باعتبارها البناء الأساسى الذى تستخدمه الطبقة الرأسمالية الحاكمة فى ترسيخ قواعدها وشرعيتها، لأنها

1- V. Lenin, The State and Revolution, P.P. 486- 487.

2- Gvishiani, Op. cit. p. 80 .

أقيمت أساسا من أجل السيطرة على الرأسمالية ومن ثم فتحليلات لينين تكشف عن أن التنظيم البيروقراطى ما هو إلا إدارة للقهر والسيطرة البورجوازية، وبعيد كل البعد عن الاهتمام بمصالح العامة. وعلى هذا الأساس يجب استبعاد هذه الادارة، أو الجهاز البيروقراطى فى المستقبل من المجتمع الشيوعى.

هذا وإذا كان ماركس فى كتابه "رأس المال" أساساً نظريا لضرورة تقوية السلطة ووحدة الأمر فى أى مكان يتم فى تنفيذ الإنتاج على نطاق واسع فإن لينين من بعده جاء ليؤكد على أن الصناعة الآلية واسعة النطاق تستلزم إدارة فرد واحد وسلطة مطلقة صارمة توجه مئات وآلاف العمال.

وأشار لينين إلى امكانية القضاء على الدولة. ولكن كيف يتم تحطيم نظام الدولة البيروقراطى؟ يجيب لينين على هذا الاستفسار أن تنظيم الدولة البيروقراطى ما هو إلا أداة وظيفية للرأسمالية، والتى تحاول من خلال السيطرة على وسائل الإنتاج وطبقات الشعب. وهنا نقول أن لينين قد اتفق مع ماركس على أن الثورة هى نموذج للتحول من بيروقراطية البورجوازية إلى التنظيم الشيوعى، وأنه لا يمكن للطبقة العاملة أن تؤيد أجهزة الدولة والتى هى بعيدة كل البعد عن مصالحها الخاصة[١].

وكان ماركس قد أكد أن الطبقة العاملة لايمكن أن تضع يدها أو تحصل على آلات جاهزة تستغلها لأغراضها الخاصة، وأن الوظائف الإدارية للبيروقراطية تصبح ديمقراطية فقط بواسطة تحكم العمال، وليس بواسطة

1-S, clegs t D. Dunkerley, organization clans and contract, p.p.١١٦-١١٧. And see D.s pugh, & others writers on organization second Edition, pp. 139– 140.

تحكم البورجوازية. وقدم الحكوميون مثالا لتحكم العمال. أما لينين فقد أكد على أن إلغاء البيروقراطية تماما فى كل مكان يعتبر من قبيل اليوتوبيا، أو الخيال، وأن الشئ الواقعى هو تحطيم الأداة البيروقراطية القديمة والبدء فورا فى انشاء بيروقراطية جديدة، حيث أن إلغاء البيروقراطى لايتم بضربة واحدة، وإنما يستغرق أعواما. ويتطلب ذلك معرفة جماهير الشعب القراءة والكتابة، والثقافة والمشاركة فى النشاط الانتاجى والاجتماعى على السواء من جانب العمال والفلاحين.

وهكذا يعد رفع المستوى الثقافى للعمال ونمو المعرفة والوعى بين الجماهير العريضة للطبقة العاملة، بمثابة الشروط الأولية للتغلب على كل أشكال البيروقراطية فى كافة الأجهزة الإدارية.

ويستطرد لينين أنه يجب التخطيط لتعديل الوظائف الإدارية للبيروقراطية من السيطرة البورجوازية إلى السيطرة العمالية بشرط أن تكون هذه السيطرة تقوم على أساس اللامركزية. ومن ثم يجب انتخاب لجنة من العمال تمثل بدورها الطبقات العاملة كلها، فتكون بمثابة الجهاز الإدارى للبيروقراطية. ولكن ليس من السهل تشكيل هذه اللجنة بسرعة وجيزة[١].

واعتقد لينين أن البيروقراطية ستشهد انهيارا تدريجيا عند بزوغ ديكتاتورية البروليتاريا، لأن الصراع ضد البيروقراطية سيكون من المهام الرئيسية للثورة وحدد خطوات هذا الصراع فى الآتى:

١- من الضرورى أن يتوافر لدى موظفى الخدمة المدنية اللياقة والقدرات اللازمة، بحيث يمكن إلغاء بعض الوظائف.

1- D. S., pugh. & others. op.cit. p. 140.

٢- أن يهبط مرتب الخدمة المدنية إلى مستوى أجر العامل العادى.

٣- أن تخلق الظروف التى تمكن الأفراد فى الدولة مهمة القيام بأعمال الرقابة والمحاسبة بعد تبسيطها إلى أبعد حد[١].

والواقع أن هذا التصور للبيروقراطية لم يكن على صواب. فالجهاز البيروقراطى لم يظهر أية علامة من علامات الانهيار، ولكنه على العكس أخذ يزداد نموا وتعقيدا بصورة واضحة[٢]. فيفسر لينين ذلك بأنها تشير إلى عدم نضوج الاشتراكية تماماً. فعلاقات الانتاج بين العمال والفلاحين والبورجوازية الصغيرة لا يمكن وصفها بأنها أصبحت اشتراكية تماماً، مضافا إلى ذلك العقلية الاقطاعية التى سادت المجتمع خلال هذه الفترة التاريخية.

وقد أقر لينين بأن الجهاز الادارى القديم لم يتحطم تماما، مما دفعه إلى الاعتراف بعدم فعالية الإدارة السوفيتية. وأكد أن ذلك لا يعود إلى نقص فى المبادئ التنظيمية بقدر ما يعود إلى بقايا النظام القديم، أو الثورة المضادة، على حد تعبيره. فالبيروقراطية نظام إدارى له جذور عميقة فى مجتمع ما قبل الثورة، بحيث يصعب القضاء عليه فى فترة قصيرة .

وقد اعتقد لينين أن التخلص من هذه الآفات سوف يتحقق بصورة آليه، حينما يصل المجتمع إلى مرحلة النمو الاقتصادى ذلك أن ازدهار حركة التصنيع من شأنه أن يخلق أسسا موضوعية يمكن الاعتماد عليها فى القضاء على البيروقراطية[٣].

1- Lenin, The state and Revolution, p.p. 78- 104 .

2- Lenin, The tax in kind, in Eaaential de lenin, 178.

3- S. Wolvin, Perspective on Leni:ns Organization theory in Si.misenbs, (Ed.) Soviet Sociology. p. 100.

وكتب تروتسكى عن البيروقراطية فيما وصلت إلى أوج ازدهارها في عهد ستالين. ويرى أن سيطرة البيروقراطية السوفيتية ونموها على خلق جماعة ذات نفوذ خاص، لا يفسر بمجرد عدم نضوج الاشتراكية، ونمو قوى الإنتاج نموا غير ملائم، ويرجع ذلك إلى أن مساوئ التنظيم البيروقراطى، ذات جذور عميقة، وإن ظهرت بصورة غير واضحة فى السنوات الأولى التى أعقبت الثورة.

ويقول تروتسكى أن لينين قد أغفل نظرية استمرار الثورة. وكان ذلك سببا فى ازدهار البيروقراطية بدلا من تلاشيها. فطالما أن خطر الثورة المضادة قد انتهى، فإن الجهد من أجل فرص نظام قانونى وسياسى على أسس مادية غير ملائمة لابد أن يؤدى إلى هيئة ذات نفوذ خاص، والتى نصفها بالبيروقراطية، والتى تقوم على ظروف اقتصادية مليئة بالصعوبات والتناقضات.

ويرى تروتسكى أن ازدياد سيطرة البيروقراطية السوفيتية ونموها الملحوظ على نحو خلق منها جماعة ذات نفوذ خاص، لا يفسر بمجرد عدم نضوج الاشتراكية، ونمو قوى الإنتاج نموا غير ملائم ويرجع ذلك إلى أن مساوئ التنظيم البيروقراطى، قد ظهرت بصورة غير واضحة فى السنوات الأولى التى أعقبت الثورة.

وتبدو الفكرة الرئيسية أن قيام الاشتراكية فى دولة واحدة فقط غير ممكن، خاصة إذا كانت هذه الدولة زراعية. ومرد ذلك إلى أن البناء الاقتصادى للمجتمع، وضعف مستوى التصنيع فيه، لا يسمحان بظهور بناء علوى سياسى إشتراكى، إلا أن ذلك لا يعنى أن الثورة الروسية لم تبلغ مرحلة النضج، بل هذه حقيقة تؤكد حتمية استمرار الثورة فى أقطار أخرى كثيرة، وبخاصة تلك التى اشتركت فيها الصناعة. وبذلك تتحول الثورة الروسية تحولا مباشرا إلى ثورة بروليتارية عالمية.

وقد أدرك تروتسكى أن مشكلة نمو البروقراطية فى أنها لا تتخذ فقط مظهر النمو الكمى. فهناك بالضرورة شئ أكثر من مجــرد ازديــاد أبعــاد التسلسل الإدارى. ذلك أن البيروقراطية تحدث تغييرا كيفيا حيث تحــاول أن تبتعد عن أسسها البروليتارية، وأن تتخلص منها.

وبالرغم من ســيادة البروقراطيــة، فــإن تروتــسكى لا يعتقــد أن البيروقراطيين السوفييت قد كونوا طبقة اجتماعية جديدة. وكــان تروتــسكى متفائلا بمستقبل البيروقراطية فزيادة حجمها يحمل فى طياته بذور فنائها. لقد بدأت التعارضات والتناقضات تظهر داخل البناء البيروقراطى، ذاته وسوف تبلغ إمكانياته القضاء على البيروقراطيــة كمــالاً، عنــدما يــزداد الــوعى الاقتصادى والثقافى للجماهير[1]. لذلك يتعين أن يهيء العمال أنفسهم للقيــام بثورة جديدة، ثورة ضد النظام القائم، فهذا ما يؤيد فكرة استمرار الثورة.

أما هربرت سبنسر (١٨٢٠ – ١٩٠٣) فقد كان يخشى زيادة نفــوذ أجهزة الدولة سواء كانت تنظيمــات سياســية برلمانيــة، أم اقتــصادية، أم بيروقراطية عسكرية وإدارته على حريات الأفراد واستقلالهم. ولقد انعكــس هذا على الاهتمام بمعالجة تلك القضايا التى ظهرت مع بداية القرن الحــالى، ومشاهدة سبنسر لهذه الأحداث والتغيرات التى ظهرت بصفة خاصــة فــى بريطانيا ونمو الأجهزة الإدارية وزيادة تخصــصاتها وامتــداد صــلاحيتها القانونية والتشريعية والتنفيذية والنظامية فى أيــدى مجموعــة قليلــة مــن الأعضاء أو اللجان، والتى تقوم فى أكثر الأحوال علــى أســس اســتبدادية أوليجاركية.

١– د. على عبد المعطى محمد و د. محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتخطــيط. ص ص٤٢٥– ٤٢٧.

وقد انعكس كل ذلك على تحليلات سبنسر، ومخاوفه الشديدة على تقلص الحريات من قبل أجهزة الدولة وتنظيماتها ومؤسساتها المختلفة[١].

1- H. Spencer, the Principles p, p. 597.

الفصل الثامن
أعمال موسكا وميشلز وفيبر

يبدأ التاريخ للكتابات حول البيروقراطية منذ ظهور أعمال موسكا، وميشلز، وفيبر ويعد **جايتانو موسكا** (١٨٥٨ – ١٩١٤)، أحد علماء القرن التاسع عشر، فقد ظهرت له مؤلفات بعنوان مبادئ علم السياسة، والطبقة الحاكمة. وقد اتجه موسكا صوب المنظور التاريخي المقارن، وحاول التوفيق بين الاتجاهات المختلفة. وقد صنف موسكا نظم الحكم على الاختلافات الشكلية بين نظم الحكم أكثر مما يركز على الاختلافات الجوهرية بينها[١].

وقد انطلق من مفهوم القوة والتى ميز على أساسها بين الطبقة الحاكمة والطبقة المحكومة. فيقول: نحن دائما أمام طبقة حاكمة تمارس القوة والسلطة، وتخضع لها جماهير الشعب. المجردة من المشاركة فى العملية السياسية. ففى كل المجتمعات التى عرفت أشكالا معينة من الحكم نجد الطبقة الحاكمة تمثل قلة قليلة فى مواجهة غالبية لا تشارك فى الحكم ولكنها تخضع له. ويطلق على الغالبية الطبقة المحكومة[٢]. وبين هاتين الطبقتين هناك مجموعة تمنح الدولة البيروقراطية اسمها عليها، وهى فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم من الثروة القومية. وهم يتحكمون فى استغلالها بواسطة البيروقراطية. ولم يجد موسكا بعد ذلك ضرورة لتعريف البيروقراطية فهى لا تزيد عن كونها نظاما معقدا يضم عددا من الموظفين العموميين.

وقسم موسكا فى مؤلفة الطبقات الحاكمة أشكال الحكم إلى نموذجين إقطاعى، وبيروقراطى، ففى الدولة الاقطاعية تكون الطبقة الحاكمة بسيطة

1- See J. H. Meisel, The My his of the Ruling class, p. 230

2- Mosca, the Ruling class. P. 40.

فى تركيبها، حيث يستطيع أى عضو أن يمارس السلطة بصورة شخصية ومباشرة فى المجالات الاقتصادية والقضائية والعسكرية والإدارية.

أما فى الدولة البيروقراطية فإن هذه المهام تنفصل إلى حد بعيد. وتصبح نشاطات متخصصة تقوم بها أقسام معينة فى الطبقة الحاكمة.

وهناك نقطتان هامتان أشار إليهما موسكا. الأول: تأكيد على أن حتمية حكم الأقلية يتعارض مع البيروقراطية. وتتعلق النقطة الثانية بالموظفين العموميين. وهم لا يشكلون جزءا من الطبقة الحاكمة ولكن يمثلون أبرز سمة تميز الدولة الحديثة ولم يعتقد موسكا فى أن الطبقة الحاكمة تشكل وحدة متجانسة متكاملة، تستهدف رفض ما قاله ماركس من أن هناك مصالح مشتركة بين أعضاء الطبقة الحاكمة. ولكنه وجد أن البيروقراطية تحتكر الثروة والقوة العسكرية، فأطلق على هذا "طغيان بيروقراطى".

وخلص موسكا إلى نتيجة هى أن الطبقة الحاكمة فى الدول الحديثة تنم عن مصطلح الاستبدادية البيروقراطية وشمل ذلك الموظفون ذو الأجر فى المنظمات التطوعية غير الحكومية، وخاصة فى الأحزاب السياسية كما فى الحكومات[1]. واهتم موسكا بعنصرين أساسيين، هما: فكرة الأقلية الحاكمة، ثم الاداريين الذين يتولون ممارسة القوة.

أما **روبرت ميشلز** (١٨٧٦- ١٩٣٦) من مؤلفه: الأحزاب السياسية (١٩١١) مع موسكا فى كون البيروقراطية ضرورة ملحة ولازمة فى الدول الحديثة، فكافة التنظيمات الكبرى الحديثة، سواء أكانت أحزابا سياسية أو نقابات أو غير ذلك تكشف عن اتجاه أوليجاركى، هو الذى يحدث التغير فى البناء التنظيمى. وعلى ذلك فإن كل تنظيم لابد وأن ينقسم إلى أقلية تشغل أوضاع

١- انظر د. أحمد صقر عاشور. الادارة العامة. ص٨٦.

الرئاسة والتوجيه، وأغلبية تخضع لحكم الأقلية.

يقول ميشلز فى هذا الصدد إذا أردنا اكتشاف ازدهار البيروقراطية، فيجب أن نقصر دراستها على الدولة، باعتبارها شيئا قائما بذاته، وذلك حتى نتمكن من اكتشاف ازدهار البيروقراطية. واعتمد ميشلز على معلومات تاريخية مقارنة عن الأحزاب السياسية، واكتشف مدى حاجة هذه الأحزاب إلى موظفين إداريين للقيام بالأعمال والمهام المختلفة أى لا يلبث هؤلاء الموظفين أن يتحولوا إلى متخصصين فى مختلف قطاعات التنظيم.

ولقد ركز ميشلز تحليله حول العمليات السياسية داخل التنظيمات الكبرى، وحيث يقوم القادة بأدوارهم فإنهم يحتاجون إلى مهارات وتدريبات كى يستطيعوا إدارة هذا التسلسل الرئاسى، ومن ثم يصبحون قادة متخصصين، ولكنهم ينفصلون عن التنظيم عامة، نتيجة لخلفية الثقافة الاجتماعية الخاصة بهم. وعالج ميشلز الاتجاهات الأوليجاركية فى التنظيمات الكبرى والتى تدعى تطبيق فكرة الديمقراطية. واستند فى تحليله لأنواع الأحزاب السياسية القائمة فى كل من إيطاليا وبريطانيا وألمانيا والاتحاد السوفيتى.

وقد توصل ميشلز إلى نتيجة مؤداها أن فكرة الديمقراطية فكرة زائفة وبعيدة كل البعد عن الواقع. يقول ميشلز[1] يتضمن التنظيم اتجاه نمو الأوليجاركية. ففى كل تنظيم سواء كان حزبا سياسيا، أو نقابة مهنية، أو أى اتحاد أو تنظيم آخر، يظهر الاتجاه الأوليجاركى بوضوح. بينما يعطى مكانيزم التنظيم الأفراد التى تكرس تماما على احترام مكانة القادة من قبل المرؤوسين. ونتيجة لهذا فأن كل تنظيم أو حزب أو نقابة مهنية تصبح مقسمة إلى أغلبية من المديرين أو الرؤساء وغالبية من المرؤوسين.

1- V. I Lenin Colected works, P. 259.

ويضيف ميشلز أن مفاهيم الحرية والامتيازات مفاهيم قاصرة فقط لتطبيقها على فئة قليلة من الأفراد، تلك هى فئة الصفوة فى المجتمع. ولقد حدث زيادة كبيرة فى توزيع الامتيازات فى الفترة الحالية لتشمل مجموعة من أكبر الأفراد. هذا ما يدعى به عهد الديمقراطية The area of Democracy وفيه يتحدد نفوذ القادة وقوتهم بأسس عنصرية أو فردية. وإذا وجد التنظيم فى أشد قوته وازدهاره فإننا نجد أن الديمقراطية مجرد زيف ونوع من الخيال، وأقله درجة فى التطبيق الواقعى.

وحتى فى المجتمعات الاشتراكية التى تدعى أنها تطبق الديمقراطية، فإننا نرى تزايدا ملحوظا فى تدمير فكرة الديمقراطية عن طريق سحب كثير من الوظائف والمهام الحزبية والتنظيمية من الأعضاء المنتخبين من قبل الجماهير وإسنادها إلى اللجان التنفيذية[١].

ويرى ميشلز أن هناك قوى عديدة فى ظهور البيروقراطية. وتتمثل هذه القوى فى الآتى:

١- فى طبيعة الكائن الانسانى.
٢- فى طبيعة الصراع السياسى.
٣- فى طبيعة التنظيم.

وأكد ميشلز أن كل التنظيمات البيروقراطية الكبيرة الحجم تشهد نموا كبيراً فى جهازها الإدارى نموا يستبعد تحقيق ديمقراطية داخلية حقيقية، برغم ما تعتنقه هذه التنظيمات من أيديولوجيات تؤكد المساواة وتكافؤ الفرص والديمقراطية.

١- د. عبد الله محمد عبد الرحمن. سوسيولوجيا التنظيمات. ص ص١٨٧- ١٨٨ .

وناقش ميشيلز تنظيمات النقابات العمالية، وحلل كيف أدت زيادة التحول نحو الديمقراطية لإعطاء مزيد من عناصر القوة والسيطرة وجعلها في أيدى الأوليجاركية الإدارية، وهى الفئة التى تسعى جاهدة إلى استغلال كل العوامل والوسائل التنظيمية المتاحة من أجل زيادة سيطرتهم ونفوذهم على بقية أعضاء التنظيم وإمكاناته، وموارده المتاحة بل يتعدى هذا النفوذ للتنظيمات المحلية الأخرى فى المجتمع.

ويقترح ميشيلز فى دراسته ثلاث نتائج، هى[١]:

١- أن ظهور البيروقراطية جاء نتيجة لحاجة التنظيمات إلى فئة من الموظفين والقادة المتخصصين فى مجالات النشاط المختلفة لتلك التنظيمات.

٢- أن البيروقراطية ظاهرة حتمية فى كل التنظيمات مهما كانت نوعيتها، إلا أنها دائما ما تزدهر نتيجة كل من التنظيمات الكبيرة إلى وجود قلة مخصصة تشغل مراكز القيادة والتوجيه وأغلبية تخضع للأحكام الإدارية لهذه القلة، وأطلق ميشلز على هذه الاتجاهات، الاتجاه الأوليجاركى فى التنظيمات الكبيرة الحديثة اتجاه مراكز وجماعات الضغط الذين يسسيطرون على مراكز السلطة والتى تضيفه تدريجيا إلى أن تصبح نخب وأقلية تمارس الحكم وتتويج المصالح .

٣- يتبادر سؤال مؤداه – ما هى الظروف التى تساعد على اتجاه النخب الأوليجاركية؟ وتبدو الإجابة فى الآتى:

أ- تضخم عدد الذين ينتمون إلى التنظيم بحيث أصبح من المتعذر على هذا العدد الضخم مباشرة أمور المنظمة.

١- د. سعيد المصرى. أساسيات فى الادارة العامة. ص٢٢١.

ب- تعقد المشكلات التنظيمية وظهور الحاجة إلى الخبرة الفنية المتخصصة والتدريب الراقى على نظم الإدارة وأساليب اتخاذ القرارات الأمر الذى لايتوافر إلا لدى عدد محدود من أعضاء التنظيم ، يكون من مهمتهم اشغال المناصب السياسية والقيادية فيه.

جـ- ان خصائص البيئة التنظيمية التى تقوم على فكرة التسلسل الرئاسى والاتصال المباشر بين القادة عند القمة، تدعم مراكز القادة وتمنحهم نوعا من الاستقرار والقوة التى تدفعهم إلى استغلال هذا الدعم فى مقاومة أى محاولة للتمرد.

ونتساءل كيف يتأكد هذا ويترسخ؟ يجيب ميشلز بتحقيق الحرية من خلال القانون الحديدى للأوليجاركية.

ماكس فيبر (١٨٦٤- ١٩٢٠م):

عالج عالم الاجتماع الألمانى ماكس فيبر نظرية البيروقراطية فى مؤلفه بعنوان "مفاهيم علم الاجتماع"، وإليه تنسب مفهوما ونظرية واضحة المعالم وتجلى ذلك فى كتاباته وأفكاره العنصرية ومن خلال استخدامه للمنهج التحليلى والتاريخى المقارن، وتبنى فيبر هذا المنهج للتعرف على ظاهرة البيروقراطية والحضارة الغربية وتحليلها كظاهرة اجتماعية معقدة تؤثر فى البناء الاجتماعى الكبير وتتأثر به. فقد تتبع التغير الذى طرأ على التنظيم الاجتماعى فى المجتمع الحديث. فضلا عن توضيح الخصائص أو المقومات النموذجية التى أصبحت تمثل اشكال التنظيم شيوعا فى المجتمع.

وقد تأثر فيبر بعدة عوامل كان لها أثرها فى فكره، وبالتالى فى نظريته عن البيروقراطية، وهى:

١- التضخم الذى طرأ على المؤسسات الصناعية فى ألمانيا، والذى عاصره فيبر كمواطن ألمانى. فقد اقتنع فيبر بأن التنظيم الرسمى المحكم له آثاره الإيجابية على الإنتاج، ومن ثم فلم يهتم بالنواحى الإنسانية، إذ افترض أن النجاح فى هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم.

٢- كان فيبر ضابطا بالجيش الألمانى الذى يمثل تنظيما عسكريا ضخما ، يدار بطريقة آمرة ، ويتحرك الأفراد داخله وفق أوامر وتعليمات صارمة ومحددة ومفروضة عليهم، فاعتقد أن هذا الأسلوب من التنظيم يمكن أن ينجح فى كل مجال .

٣- خبرته كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد جعلته يدرك عوامل الضعف فى البشر، وعدم إمكانية الاعتماد الكامل على العنصر البشرى، أو ترك الأمور لتصريف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة، وفى هذا مبرر لوضع القواعد والتنظيم المحكم للحيلولة دون تسرب الضعف البشرى إلى عمل المنظمات.

وتتبع فيبر نشأة بعض البيروقراطيات الكبرى والبعيد كل البعد عن الرأسمالية بصورتها الحديثة، إذ ظهرت بيروقراطيات قديمة وهى:

١- بيروقراطية مصر القديمة.

٢- الامبراطورية الرومانية.

٣- الامبراطورية الصينية.

٤- الكنيسة الرومانية الكاثوليكية.

٥- الدولة الأوربية الحديثة.

٦- بيروقراطية النظم الرأسمالية الحديثة[1].

---

1 - T. Parsons, The structure of social Action – p.p. 507– 508 .

فقد اتبعت تلك الدولة اجهزة ادارية بيروقراطيـــة معقـــدة فـــى إدارة شئونها الداخلية، واهتمامها بتنظيم جيوشها العسكرية لتنظيمات معقدة، بل فى إقامة المشروعات الاقتصادية والزراعية الكبرى، مثل مـــشروعات الـــرى والزراعة. وتختلف طبيعة تلك البيروقراطيات من الرأسمالية الحديثة، حيث أن الأخير لها أسبابها العقلانية، ولها خصائصها المرتبطة بتقدم التكنولوجيـــا وانتاج الأساليب المتطورة[1].

ودرس فيبر كذلك الحضارات الأخـــرى، ثـــم قارنهـــا بالتنظيمـــات البيروقراطيات الحديثة، وذلك من خلال إدراكه للعلاقة السببية للاختلافـــات بين هذه البناءات البيروقراطية، وما كانت عليه بالفعل واســـتبان ذلـــك فـــى الدراسات التاريخية، التى بفضلها نتبع التحـــول الواضـــح فـــى التنظيمـــات التقليدية، ثم الكارزمية، ثم العقلانية التى ظهرت بفضل ظهور البيروقراطية، والتى اعتبرها أعلى مراحل التطور العقلانى للفعل والـــسلوك والتنظيمـــات والمجتمعات البشرية. كما قام فيبر ببحوث إمبيريقية تناولت أبعاد التنظيمـــات وخصائصها البنائية.

وقد جاءت نظرية البيروقراطية عند فيبر كجزء من نظريتـــه عـــن بناءات السلطة، والتى يطلق عليه أنساق الضبط الاجتماعى الشرعى. وبـــدأ فيبر بالتمييز بين السلطة والقوة والصور الأخرى من التنظيم الاجتمـــاعى، فضلا عن التمييز بينها وبين الإقناع. والقوة - عنده - هى أن الفاعل أثنـــاء علاقته الاجتماعية مع فاعل آخر سيكون فى وضع يستطيع فيه فرض إرادته بالرغم مما يجد من مقاومته.

واهتم فيبر بنتائج التنظيم الاجتمـــاعى وبخاصـــة طبيعـــة التنظـــيم البيروقراطى. ويرجع اهتمامه بالبيروقراطية إلى أنها تمثل بالنسبة له الوجه

1- Gerth and Mills, (eds) from Max Weber, Essay in Sociology p. 80.

الآخر لعملية الترشيد Rationalisation التى تميز المجتمع الحديث عن غيره من المجتمعات، وخاصة الأشكال التقليدية منها. وفى شكل هذا المجتمع أصبحت الكفاءة والفعالية التى كانت تميز العملية الإنتاجية، تميز التنظيم الاجتماعى أيضا، وتتم معاملة الأفراد فى هذا المجتمع باعتبارهم مواد خام ضرورية للانتاج[١].

وقدم فيبر ما يعرف بالنموذج أو النمط المثالى او الخالص للتنظيم البيروقراطى Ideal Type وهو عبارة عن نموذج عقلى يتم تكوينه على أساس ملاحظة عدة سمات أو خصائص معينة فى الواقع. وهو نموذج مثالى لأنه عبارة عن فكرة قد شيدت بطريقة عقلية خالصة، ويصعب أن نجد لها مثيلا فى الحياة الواقعية. وهو نوع من التنظيم التسلسلى والبعد العقلانى الذى يتضمن قطاعات كبيرة، وبصفة خاصة فى التنظيم العقلانى. وقد كان الهدف من تكوين هذا النموذج المثالى أن نقارن به الأفعال أو المواقف الواقعية التى نقوم بدراستها[٢].

وذهب فيبر إلى أن الرسميات formalization وهى عبارة عن التصرفات بناء على نسق يستقر نسبياً بالقواعد واللوائح التى تحكم وتنظم قرارات الفرد وأعماله. وتعتبر وسيلة لتأكيد امكانية حساب السلوك المتوقع فى البيروقراطية وتحقيق أعلى درجات الترشيد الانسانى Human Rationality وأنها تؤدى إلى تحقيق أعضاء التنظيم اتجاها لا شخصيا أو موضوعيا فى علاقاتهم وتخليهم عنها لاعتبارات الشخصية والعاطفية.

1- See Max Weber A. Theory of social and Economic organization, In M.A. Hendeson & Talcot Parsons (ed) Trens Glencoa, T,.11 Free press, P.152.

Ray P. Cuzzort, & Edith w. king , 20th Century social thonght, p.86.

2- John Goun, Reflectios on Public Administration, P, 9.

وهكذا نظر فيبر إلى سلوك الأفراد داخل التنظيم، على أنه سلوك محدد عن طريق الأوامر الصادرة من الرؤساء داخل التنظيم متجاهلا دور الصدع الذى يمكن أن يحدث بين الأفراد داخل التنظيم وأثره فى السلوك التنظيمى وغير ذلك من العوامل التى يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على سلوك الأفراد داخل التنظيم(١).

أما الرأسمالية فقد عملت على حل مشكلة الفصل بين الأفراد وبين الدوافع الاقتصادية التقليدية وأنماط الانتاج التقليدية. أما البيروقراطية فقد أصبحت هى وحدها القادرة فى المجتمع الحديث على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية. ومن هنا جاءت أهمية البيروقراطية، ومن ثم أهمية تحليلها والتنظير فيها.

وقد لاحظ فيبر سوء استخدام المديرين لسلطتهم، وعدم الاتساق فى أسلوب الادارة دون وجود قواعد حاكمة للسلوك.

وتناول فيبر مفهوم البيروقراطية، ولكنه لم يقدم تعريفا اصطلاحيا لها، وميزها باعتبارها الجهاز الإدارى والعمل المكتبى القائم فى التنظيمات الحديثة وعلى الأخص الحكومية منها .

وعرض فيبر مبادئ البيروقراطية فى كتابه "الاقتصاد والمجتمع" وحدد الخصائص المميزة فى صورتها العقلية الخالصة، وتبيان أهم ما يميز التنظيمات من وجود قواعد محددة موضوعية تحدد بطريقة رشيدة التسلسل الرأسى للجهاز، بالإضافة إلى ما تنظمه من حقوق وواجبات. نوجزها فى الآتى:

١ - د. طلعت ابراهيم لطفى. علم اجتماع التنظيم. ص١٠٣.

١- يتميز هذا المفهوم بنوع مميز من البناء.
٢- تستخدم البيروقراطية التنظيم العقلانى، والذى هو الفاصل الذى يستبعد العناصر البعيدة عن الكفاءة.
٣- وجود قانون ينظم إصدار الأوامر إلى الموظفين كى يقوموا بواجباتهم الرسمية ولا شك أن هذه القوانين تعمل على التنسيق بين الأنشطة المختلفة، كما تجعل العمليات التى تتم داخل التنظيم مستمرة مهما حدث من تغير فى التنظيم، مما يؤدى إلى تحقيق الاستقرار داخل التنظيم.
٤- تقوم السلطة العليا بتعيين الأفراد الذين تتوافر لديهم المؤهلات والخبرة المناسبة عن طريق إجراء إختبارات خاصة. ويستثنى من ذلك كبار الموظفين الذين يتم انتخابهم للتعبير عن إرادة الناخبين.
٥- تدرج أو تسلسل رئاسى واضح للوظائف، ويترتب على هذا التسلسل فى شكل هرمى، حيث لايعقل أن يقوم شخص واحد بإدارة منظمة كاملة، وعلى ذلك فكل موظف يشغل وضعا إشرافيا يمارس سلطة على الموظفين الذين يرأسهم. وهو بالتالى مسئول أمام رئيس عن قراراته وأفعاله، فضلا عن قرارات وأفعال مرؤوسيه. ووضع الفرد مرتبط حسب المكانة الوظيفية والإدارية التى يشغلها.
٦- يجب على الموظف ألا يستغل وظيفته، ويتناول الخدمات مع زملائه من الموظفين، لأن معنى أداء الوظيفة هو أن يقبل الموظف القيام بالتزام خاص نحو الإدارة فى مقابل الحصول على مورد رزق.
٧- تنظيم أعمال التنظيم بين مختلف الأوضاع الوظيفية، وهى المكاتب باعتبارها واجبات رسمية وهذا يؤدى الى الغرض من التخصص وتقسيم العمل وتخصص الوظائف بصورة محددة ودقيقة، وتتوزع الواجبات الرسمية على أعضاء التنظيم ويقوم ذلك على أساس التعليم والخبرة

الفنية، ويتطلب تحديد نطاق للاختصاص لكل مكتب، ووضع التزامات وظيفية معينة وقدر من السلطة لشاغل المكتب تقابله الواجبات التى يلتزم بها، وأيضا تحديد دقيق لوسائل الالتزام وطرق وكيفية استخدامها.

٨- أن يكون كل فرد فى حرية شخصية، ولكن امتثاله واحترامه للسلطة يكون طبقا للقواعد اللاشخصية.

٩- التحاق الموظفين بالبيروقراطية يكون على أساس التعاقد.

١٠- وجود نظام رسمى ثابت (قواعد وقوانين) تحكم تصرفات الأفراد، دون اعتبار لتغيير الأعضاء أو استبدالهم. وهذا من شأنه أن يمنح التنظيم قدرا كبيراً من الاستقرار.

١١- وجود مجموعة من المعايير تأخذ الطابع الرسمى، وليس الطابع الشخصى، وقيام الموظف بعمله بروح رسمية بعيداً عن الاعتبارات الشخصية، ومن العواطف كالكراهية، فاستبعاد العوامل الشخصية شرط ضرورى لعدم المحاباة، وزيادة الفاعلية الإنتاجية[١].

١٢- اعتماد التعيين على المهارات الفنية والتعليم الرسمى.

١٣- حصول الموظف على مرتب منتظم يتحدد على أساس الوضع فى التسلسل الرئاسى.

١٤- الوظيفة التى يشغلها الفرد هى المهنة الرئيسية له .

١٥- هناك خط مهنى أو مستقبل مهنى محدد، كما تعتمد الترقية على الأقدمية والإنجاز أو التى يحددها الرؤساء .

١٦- تتمثل البيروقراطية فى وجود طبقة عالية من التخصص وتقسيم العمل، وذلك فى ضوء القواعد والقوانين والتنظيمات الإدارية، بحيث

١- انظر . د. عبد الباسط محمد حسن. علم الاجتماع الصناعى. ص١٥٢.

يكون لكل موظف مجال محدد من الاختصاصات الرسمية ويدرك الموظف أن هذه الاختصاصات هى واجباته الرسمية التى يلتزم بأدائها، ويعتمد فى ذلك على الخبرة والكفاءة.

١٧- وجود مجموعة من المعايير الموضوعية للتعيين والترقى لا تعتمد على أساس الارتباطات السياسية أو الأسرية أو الوراثة.

١٨- الوظيفة التى يشغلها الفرد هى المهنة الرئيسية له.

١٩- هناك خط مهنى أو مستقبل مهنى محدد، كما تعتمد الترقية على الأقدمية والإنجاز أو الأحكام التى يحددها الرؤساء.

٢٠- يكون الموظف بعيدا عن التعاقد الشخصى، والعلاقات الشخصية داخل العمل غير موجودة.

٢١- يختار الموظفون حسب تصنيفات مميزة، مثل: اختيار مميز أو الحصول على شهادات أو خبرة فنية أو كليهما.

٢٢- العمل الوظيفى منفصل عن ملكية وسائل الإدارة والانتاج والسيطرة، وفصل النشاط الرسمى للموظف عن حياته الخاصة، كما تفصل الأموال والأدوات عن الممتلكات الخاصة بالموظف.

٢٣- لا يمتلك الموظف المنصب الرسمى، أو متعلقات التنظيم، او احتكار المنصب إلى الأبد.

٢٤- يخضع الموظف لأسلوب ونظام العمل حسب القواعد الوظيفية المكتوبة، ونظام محدد للمراقبة والضبط.

٢٥- تعتمد الإدارة على الوثائق المدونة، ومن مجموع المستندات المكتوبة، وتنظيم الوظائف الرسمية، يتكون ما يعرف بالمكتب كشخص معنوى. وهو محور العمل فى التنظيم الحديث، كما أن جميع الأجراءات توضع وتثبت كتابة.

٢٦- يستمر الموظف مدى حياته فى البيروقراطية العامة والخاصة على السواء. غير أن هذا لايشير إلى حق الموظف فى ملكية وظيفته، كما يحصل الموظف على بعض الامتيازات القانونية التى تحميه من النقل أو الفصل التعسفى، وعلى التعويض المالى المنتظم فى صورة مرتب، ومعاش للشيخوخة. كما أن الموظف ينتقل من الوظائف الدنيا الأقل مرتبة إلى الوظائف العليا، على أن تتم الترقية على أساس الأقدمية أو الدرجات التى يحصل عليها فى الاختبار.

ويرى فيبر، أن هذه الخصائص هى التى تجعل التنظيم البيروقراطى يتمتع بالرشد والموضوعية والاستقرار.

واعتقد فيبر أن العناصر السابقة هى التى تشكل النموذج المثالى للبيروقراطية. كما أن التكامل والاتساق بين هذه المقدمات هو المحك الذى نحتكم إليه فى قياس مدى إسهام البيروقراطية فى تحقيق الكفاءة الادارية. وأضاف فيبر أن البيروقراطية العقلية تزداد فى أهميتها باستمرار. وهى التنظيم القادر على تحقيق أعلى مستويات الكفاءة فى الأداء، نظرا لما يتميز به من قدرة على ممارسة الضبط المستند إلى المعرفة، والنظام، والاستمرار، والوضوح، والاستقرار.

وعموما فقد استخدم فيبر مصطلح البيروقراطية ثلاثة استعمالات مختلفة حسب الموقف المدروس، وهى[1]:

١- استخدامه لمفهوم البيروقراطية الحديثة عندما كان يحلل الأبعاد التاريخية للبيروقراطية.

1- R. Bendix Bureaucracy, International Encyclopedia of social Scienees, vol . 12, New York Macmillan comp. pp. 208- 210.

٢- مصطلح التحويل نحو البيروقراطية.

٣- كان يتناول البيروقراطية كسمة مميزة عند عرضه للمشاكل البيروقراطية فى الدول الحديثة.

وأكد فيبر أنه يمكن الاسترشاد بهذا النموذج المثالى للتنظيم الإدارى فى دراسة العديد من المجالات الكبرى، والتنظيمات المعقدة أو التنظيمات الخاصة مثل الأحزاب والكنائس والمدارس. فالنموذج المثالى قادر على التطبيق بسهولة فى التنظيمات بأنواعها فى المجتمع الحديث. كما يظهر أيضا فى التنظيمات الخاصة والمستشفيات، وأنظمة الجيش وغيرها، ويتضح من هذه الرؤية الداخلية للتنظيم البيروقراطى المثالى، وطبيعة العلاقات والمعاملات بين أفراد التنظيم أنفسهم، أو بين الأفراد وتنظيماتهم.

ولأهمية وجود الجهاز الإدارى الذى يقوم على خصائص معينة مثل: الترشيد، والتخصص، والعقلانية، والطابع اللاشخصى، وأهمية الخبرة الفنية، والقواعد المكتوبة، كل ذلك يجعله قادرا على التطبيق فى أى نوع من التنظيمات.

وأوضح فيبر أن مفهوم العقلانية أو الترشيد Retionalization يحمل معانى متعددة. فهو أسلوب معين من التفكير، وتخيل العالم الواقعى بمزيد من الرؤية النظرية للفهومات المجردة، بل يتضمن كثيراً من الانجازات الدقيقة المتخصصة وأسلوب معين فى الحياة ذو أسلوب رتيب ومنظم.

وقد حاول البعض الكشف عن العلاقة بين فكرة الترشيد - كما عبر عنها فيبر - والخصائص المعينة التى يتضمنها النموذج المثالى للبيروقراطية. فقد عرف ليونارد البيروقراطية بأنها التنسيق الرشيد والواضح للنشاطات الموجهة نحو أهداف التنظيم، وأوضح هربرت سيمون simon الجوانب المعيارية لفكرة الترشيد، مشيرا إلى أنه من الصعب تبنى أى إجراء إدارى

دون أن تأخذ فى الاعتبار الفعالية التنظيمية.

غير أن هناك مبررات تدفع إلى الشك فى إمكان دراسة الترشيد دراسة موضوعية، فما يعد ترشيدا فى موقف معين قد لا يعد ترشيداً فى موقف آخر. وقد رد بلا وعلى هذه النقطة فأكد أنه بالامكان الحكم على مدى رشد الإدارة فى ضوء قدرتها على التحقيق المستمر للأهداف التنظيمية. ومع ذلك ففرق كبير بين البيروقراطية بوصفها تنظيما رشيدا، وبين الديمقراطية بوصفها تنظيما يطبق فيه الناس معايير الترشيد على أفعالهم وتصرفاتهم.

وأوضح فيبر أن للبيروقراطية نوعين من المظاهر، أو الاشكال التى تظهر من خلالها وهى: حكم الفرد والبناءات الكلية، وهى تنظيمات بيروقراطية تميل إلى الأخذ بالبيروقراطية والتعاون فى ممارسة الحكم، وتظهر كبناءات أو تنظيمات فى مراحل التغير أو التحول الروتينى، ولكن لها خصائصها البيروقراطية العقلانية، وكلاهما يخضع للتغير والتعديل. فالنوع الأول يكون مفتوحا للتغير، والثانى تظهر من خلال عمليات فصل القوة وتحديدها، وتظهر كبناءات غير مستقرة.

أما الترشيد فقد حدد به فيبر شكل النشاط الاقتصادى الرأسمالى والقانونى البورجوازى والسلطة البيروقراطية - ويرى هابر ماس Habermas أن الترشيد يعنى توسيع قطاعات المجتمع الخاضعة لمعايير القرار الرشيد كما يعنى العمل على إضفاء الصبغة الصناعية على العمل الاجتماعى، خاصة وأن معايير العمل الهادف تتخلل مجالات الحياة الأخرى. وهكذا يشير الفعل الرشيد الهادف إلى تنظيم الوسائل والاختيار بين البدائل[١].

1- Jurgen Habermas, Toward a Rational Society, p. 81.

وحاول ماكس فيبر فهم آثار التقدم الفنى والعلمى وانعكاساته على الهيكل النظامى للمجتمعات المرتبطة بحركة التحديث، ويبنى نموذجا تصوريا عن التغير النظامى الذى يحدث نتيجة لتوسع وامتداد الأنساق الفرعية للفعل الرشيد، وظهرت مفاهيم مثل: المكانة والتعاقد والمجتمع المحلى، والمجتمع، والتضامن الآلى والعضوى، والجماعات الرسمية وغير الرسمية، والثقافة، والحضارة، والسلطة التقليدية، والبيروقراطية، والمجتمع العسكرى والصناعى وغيرها من المفاهيم التى تمثل المحاولات التى قام بها العلماء لفهم وتفسير التغير البنائى الذى يطرأ على الهيكل النظامى للمجتمع التقليدى فى طريقه إلى التحديث(١) .

ويرى لويث Loewith أن الترشيد يفسر لنا العالم الرأسمالى البورجوازى، فهو يحدد المجال النظامى ومجال العلاقات فى المجتمع. وقد اعتبره فيبر أكثر الأشياء جدارة بالمعرفة والاهتمام، وطالب علم الاجتماع أن يتخطى مجرد الفهم البحت الذى يبحث عن مجرد الشرعية، وبهذا المعنى يصبح علم الاجتماع نموذجا لترشيد المجتمع.

وأضاف فيبر أن استخدام الترشيد يضفى الصبغة العقلانية، على الفعل، وهو يستهدف تحقيق الاكتمال، وذلك بالبحث عن أفضل الطرق للأداء، كما أن القدرة على الحساب وإمكانية التنبؤ يعتبران من أهداف النمط العقلانى في الحياة. ويرى فيبر أن الرأسمالية تمثل القوة الدافعة الرئيسية التى تكمن وراء الترشيد كهدف عام وقدر ومصير للمجتمعات الغربية.

وتعمل البيروقراطية كوسيط نظامى لعملية الترشيد بين التحليل المجرد للتكنولوجيا وتقسيم العمل من ناحية، والنظرة القيمية للترشيد كمصير وقدر للغرب من ناحية أخرى.

1- H. T. wihon, the American Ideology, opcit, pp. 144-146.

وتظهر البيروقراطية كما لو كانت نسقا أو نظاما كليا، وتعتبر شكلا من أشكال الإدارة الحديثة التى تعتبر بالضرورة الدولة وطريقها إلى التحديث Modernization. فهى إدارة إدارية تكنولوجية تأخذ الأساليب العقلانية البعيدة تماما عن الأشكال التقليدية، فالبيروقراطية هى أسلوب مميز لتحديث المجتمع وتطويره.

ونظر فيبر إلى التنظيم الإدارى باعتبار أن أعضاءه لديهم قدر من القوة يتعدى النطاق المحدود لوظائفهم الرسمية.

وأكد فيبر على الوسائل الادارية بالذات، وذلك باعتبار أن البيروقراطية شئ ملازم ومصاحب لزيادة التنظيمات وتعقدها، سواء كانت مشروعات اقتصادية، أم عسكرية، أم سياسية، أم دينية. فالأساليب البيروقراطية، أو ما يعرف "ببيروقراطية الإدارة" حلت محل النظم التقليدية الأخرى، وذلك باعتبار البيروقراطية أيضا أداة ووسيلة فى علاقات أنساق السلطة، وهى كذلك شكل من أشكال الإدارة الحديثة المتطورة والمعقدة[١].

وعلى ذلك فالبيروقراطية استراتيجيات تنظيمية تعمل على تحقيق الإنجاز الإدارى لدى الموظفين، وتعد كذلك طرقا ووسائل تنظيمية للسلوك الاجتماعى، فهى تعمل على تحويل المشاكل المتوقعة إلى واجبات روتينية منسقة .

ونخلص مما تناولناه فى خصائص البيروقراطية أن التنظيم البيروقراطى يمثل مطلبا أساسيا لإدارة المنظمات الكبيرة سواء أكانت منظمات خدمية أم إنتاجية اقتصادية. ولقد زاد نمو البيروقراطية خاصة فى المجال الصناعى. ويرجع ذلك إلى كبر حجم المشروعات الصناعية، وزيادة

1- R. Bendix, work and Authority in Industry, p.p. 427-430.

الطلب على المنتجات الصناعية، وزيادة الحاجة إلى المزيد من التخصص وتقسيم العمل، واستخدام الآلة فى الإنتاج، والاعتماد الكبير على الخبرات والمهارات الفنية المتخصصة، والحاجة إلى تنميط وتوعية طرق العمل وفقا لمقاييس موضوعية دقيقة لا تتأثر بالطابع الشخصى للأفراد، والرغبة فى تحسين الأداء، وضرورة الربط بين مختلف الأجزاء والأقسام بطريقة تخدم أهداف المشروع، بالإضافة إلى ضرورة التخطيط لعمليات الانتاج .

وحلل فيبر التركيز على علاقة التحول نحو البيروقراطية بالمستوى المجتمعى، فإذا كانت البيروقراطية تعتمد فى اختيار أعضائها على مجموعة معايير موضوعية، تمثل التعليم، والخبرة الفنية، فإن ذلك من شأنه أن يخلق مستويات اجتماعية متباينة داخل التنظيم ذاته، وتناقضات بين الأعضاء الذين يشغلون مراكزهم بالاعتماد على مؤهلاتهم الخاصة، وبين الذين يشغلون أوضاعا معينة فى التنظيم بحكم وظائفهم الاقتصادية أو السياسية أو انتماءاتهم الخاصة فى المجتمع.

وتعتمد البيروقراطية على قواعد غير شخصية، وممارسة السلطة الخارجية والظروف المحيطة بها فى بناء اجتماعى له طابع خاص. ويقول فيبر فى هذا الصدد أن الطابع غير الشخصى للجهاز البيروقراطى، ونظامه العقلى من العوامل التى تجعله قادرا على أداء وظائفه فى أشد الظروف تنوعاً، وبالنسبة لأغراض سياسية واقتصادية متعددة التنظيمات. وإذن فنمو البيروقراطية قد يترتب عليه القضاء على تكافؤ الفرص، أو أن النظام القانونى الرسمى قد يحدث تأثيرا سلبيا فيما يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية فى المجتمع(١).

1- Gerth & Mills. Op. cit. p. 224.

ويضيف فيبر أن البنـــاء الاجتمـــاعى ينطـــوى علـــى عنـــصرين متصارعين: أحدهما يشجع تطوره وتقدمه، والآخر يعـــوق هـــذا التطـــور، ويحول دون تفاقمه. ويعنى ذلك أن استمرار البيروقراطية كأداة تحقق أهداف معينة، وتخدم أصحابها الحقيقيين، أو تجاوزها لهذا الدور أمر يعتمـــد علـــى كثير من القوى فى التنظيمات الحديثة .

والظاهرة الجديرة بالاهتمام فى رأى فيبر - أن الـــسلوك النظـــامى يفرض فرضاً على الأعضاء العاديين فى التنظيم البيروقراطى، وذلك أن الذين يشغلون مراكز رئاسية هم أولئك الذين حققوا مكانة سياسية فى المجتمع بصفة عامة، ومن ثم يتحررون من هذه القيود، وينمو نشاطهم نحو الصراع من أجل القوة. وهذا بدوره يجعل الجهاز البيروقراطى أداة يستخدمها قلة من الأفراد.

ويرى فيبر أن السلطة الشرعية هـــى أن يمـــارس الحـــاكم القـــوة باعتبارها حقا مشروعا له، كما يعتقد الأفراد أن من واجبهم طاعـــة الحـــاكم والامتثال لأوامره. وإذن فالسلطة تعتمد على مجموعة من المعتقدات التـــى تجعل سياسة القوة شرعية فى نظر كل من الحاكم والمحكوم. ومن ثم تصبح مسئولة عن الاستقرار النسبى لأنساق السلطة المختلفـــة، كمـــا أن ممارســـة السلطة على أعداد كبيرة من الأفراد تقتضى وجود هيئة إدارية قادرة علـــى تنفيذ الأفراد، وتحقيق الصلة الدائمة بين الرؤساء والمرءوسين.

ويؤكد فيبر أن التحول نحـــو البيروقراطيـــة Bureaucratization مسألة لا مفر منها فى جميع مجالات الحياة الاجتماعية الحديثة. وهو يقـــصد بذلك نمو الخصائص السابقة فى إطار الاتجاه العام نحو الرشد والعقلانيـــة، وانفصال الناس عن وسائل الانتاج، والاتجاه نحو الصورية فـــى التنظـــيم. وأضاف أن ازدهار البيروقراطية تصاحبه بعض القيود المفروضـــة علـــى أعضاء التنظيم.

وأوضح فيبر ارتباط البناءات التنظيمية الكلية بالبيروقراطية بالسلطات العليا الموجودة فى المجتمع التى تظهر فيه، حيث تستخدم تلك التنظيمات كنوع من الهيئات المختلفة ذات الطبيعة الإشرافية والتوجيهية من قبل السلطات العليا فى المجتمع، والتى تعتبر الأخيرة بمثابة المصدر الأول لتحديث سلامتها وأمنها، وضمانا لممارسة سلطتها بطريقة مستمرة. فتكون بمثابة تنظيمات إشرافية على كل التنظيمات الموجودة فى المجتمع. وهى بناءات استشارية تلعب دورا هاماً، لقيامها، بممارسة الضبط الالزامى، وممارسة سلطاتها الداخلية. ومن المحتمل أن تستمر تلك التنظيمات فى الوجود لأهميتها فى استقرار النظام، وتزويده بكفاءة التنظيمات، وانجاز أهدافها المجتمعية[١].

ورأى فيبر أن السلوك الفردى أصبح ملتزما بقواعد جامدة، طالما أنه يجب أن يتوافر فى أعضاء التنظيمات البيروقراطية الموضوعية، والخبرة الفنية، والامتثال الرئاسى، والتوافق مع القواعد الرسمية. ومعنى هذا أن الأفراد سوف يتخلون عن آرائهم الشخصية، ورغباتهم الخاصة، حينما يستشعرون تعارضا بينها وبين ظروف العمل على أساسها، قد يتحقق قدرا من المساواة بين الأفراد، ولكنه لايخلو من نتائج عكسية. فالتأكيد على التعليم - يعنى اقتصار عضوية التنظيم على من لديهم امكانات مادية تمكنهم من إجراء دراسات تستغرق وقتا طويلاً، لكى يحصلوا على فرصة مناسبة داخل هذه التنظيمات. وإذن فنمو البيروقراطية قد يترتب عليه القضاء على الفرص، أو ان النظام القانونى الرسمى قد يحدث تأثيراً سلبيا فيما يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية فى المجتمع.

1- M. Weber. The theory of social and Economic organization, pp. 392 -420.

ولم يغفل ماكس فيبر ما يمكن أن تؤدى إليه البيروقراطية من سلبية على مستوى السلوك الفردى، يتمثل فى نقص الحرية الممنوحة للفرد والاتجاه نحو الفردية – كذلك فإن السلوك الفردى إنما نحو الجمود، طالما أنه يجب أن تتوافر فى أعضاء التنظيمات البيروقراطية خصائص، منها: الموضـــوعية، والخبرة الفنية، والامتثال للرئاسة، وتوافق مع القواعد الرسمية.

وذهب فيبر إلى القول بأنه بالرغم من هذه السلبيات، إلا أن التنظـــيم البيروقراطى هو النموذج الملائم والـــضرورى لإدارة المنظمـــات الحديثـــة الكبيرة، حتى تتمكن من تحقيق أهدافها العامة وأهداف الأفراد.

الفصل التاسع
البيروقراطية عند علماء القرن العشرين

أكد بيندكس أن البيروقراطية الحديثة تقوم على التركيز بوسائل الإدارة، وأكد فيبر على الوسائل الادارية بالذات، وذلك باعتبار البيروقراطية شئ ملازم ومصاحب لزيادة التنظيمات وتعقدها. فالأساليب البيروقراطية، أو ما يعرف ببيروقراطية الإدارة حلت محل النظم التقليدية الأخرى. وباعتبار البيروقراطية أيضا كأداء ووسيلة فى علاقات أنساق السلطة وهى شكل من أشكال الإدارة الحديثة المتطورة والمعقدة.

ويشير بيتر بلاو B. Blow على أفكار فيبر بأن هذه الأخير (فيبر) قد نظر إلى البيروقراطية بوصفها شكلا للتنظيم الاجتماعى يتميز بخصائص معينة. وفى موضع آخر ذهب بلاو إلى القول بأنه من المفضل تعريف البيروقراطية بأنها تنظيم يؤدى إلى زيادة الفعالية الإدارية. وعرف فرانسيس Franin وستون Stone البيروقراطية بأنها ذلك الشكل من التنظيم الذى يعمل على تحقيق الفعالية والاستقرار.

وتوجد علاقة وثيقة بين تحليلات فيبر للبيروقراطيات والتنظيمات عموما، وبين تحليلات برنارد للتنظيمات، وقد أشار هوبكنز Hopkins إلى أن نظرية التنظيم تتضمن وجهتين مختلفتين للبيروقراطية التنظيمية. فكتابات فيبر ترتكز على بناءات القوى ذات الصبغة القانونية حيث الاعتماد على الطابع العقلانى، والخبرة العلمية، والتسلسل الادارى. أما برنارد فيركز على تحليل البناءات التنظيمية من خلال عمليات الاتصال وعلاقاتها باتخاذ القرارات وتحديد المسئوليات.

وعموما فإن **فيبر وبرنارد** يركزان أيضا على كفاءة أنساق السلطة وفاعليتها داخل البناءات التنظيمية. ولكن الاختلاف بينهما يرجع إلى أن الأول ركز انتباهه على البناء التنظيمى نفسه. أما الثانى فقد اهتم بالعمليات الداخلية للتنظيم، وإن كانت تحليلات برنارد اهتمت بالبناء غير الرسمى ووظائفه التى تنعكس على البناء الرسمى، ونسق الاتصال يعمل على الاستقرار والسيطرة على مشاعر الأفراد ورغباتهم(١).

وفى رأى **تالكوت بارسونز** (١٩٠٢- ١٩٧٠) أن العملية العقلية والتى هى خاصة من خواص البيروقراطية، تشير إلى عدة أفكار أساسية، هى:

١- الوضوح الفكرى والتخصص وتنسيق الأفكار.
٢- التحكم المعيارى للقواعد ونظام المراقبة.
٣- تصور معين لحالة الواقعية، فالافكار ليست مجردة، ولكن لها أنماط اجتماعية وسلوكية وحتى يكون لها طابع من الاعتقاد والشرعية(٢).

وأثار **ألفن جولدنر** Alvin gouldner وهو أحد علماء الاجتماع الوظيفيين الذين اهتموا بدراسة التنظيمات من خلال متغيرات لها آثارها الوظيفية، ويعكس ذلك طبيعة البناءات البيروقراطية، وبصفة خاصة تقسيم العمل. وفحص أنماط البيروقراطية الاجتماعية، وميز بين نموذجين منها، هى: قواعد البيروقراطية المتمركزة حول العقاب، وقواعد البيروقراطية النيابية. وهنا نجد تقاربا واضحا بين تحليلاته لطبيعة القواعد، وتحليلات فيبرعن التنظيمات وبناءات السلطة.

1- Cocer & Resonberg Sociological ... p. 478.

٢- د. عبد الله محمد عبد الرحمن. النظرية فى علم الاجتماع. ص ص٢٧٨- ٢٧٩ .

واشترك **جولدنر مع ميرتون وسيلزينك** فى السعى إلى إبراز أثر التنظيم البيروقراطى فيما يحدث فيه من نتائج غير متوقعة، ولا مرغوبة بفعل خصائص التنظيم، وخرج بنتيجة مؤداها أن التنظيمات البيروقراطية فى حاجة إلى وضع نظام للرقابة، للمحافظة على توازن واستقرار جزء من التنظيم الكبير، يؤدى فى نهاية الأمر إلى الاخلال بتوازن التنظيم الكبير ذاته.

ويسير نموذج **جولدنر** على النمط الآتى:

١- أن رغبة المستويات العليا فى التنظيم البيروقراطى للرقابة على أعمال وسلوك التنظيم وأعضائه تتبلور فى تطبيق قواعد وتعليمات عامة فى تحديد إجراءات العمل.

٢- يترتب على تطبيق تلك القواعد بتخفيض الشعور بعلاقات القوة فى التنظيم وقلة وضوح الفرق فى مراكز القوة حيث الجميع يخضع لذات القواعد.

٣- بناء على تخفيض علاقات القوة، فإن أعضاء الجماعة يميلون إلى قبول سلطة ونفوذ المشرفين بحكم مراكزهم وطبيعة أعمالهم. وهذا يؤدى إلى تقليل حدة التوتر والصراع فى الجماعة.

٤- حيث تتحقق تلك النتائج المتوقعة والمقصودة وتبدو فاعليتها فى تخفيض التوتر والصراع فى جماعات العمل، يزيد الميل إلى تدعيم وتأييد تلك القواعد العامة.

٥- ومن ناحية أخرى، فإن تحديد تلك القواعد العامة للسلوك غير المرغوب، إنما يحدد فى نفس الوقت لعضو التنظيم ما هو مطلوب منه كحد أدنى. وعلى ذلك يضعف تقبل الأفراد لأهداف التنظيم العامة كأساس للعمل، ويتبلور فى توقع الأفراد وأدائهم للحد الأدنى من العمل.

دون محاولة بذل جهد أعلى مما يؤدى إلى الإنخفاضات فى الانجازات الفعلية عن الأهداف العامة للتنظيم.

٦- وتتعقد المشكلة حين تدرك الإدارة العليا أن العمل يتم عند الحد الأدنى له، ويفسر ذلك على أنه فشل من جانب أعضاء التنظيم؛ مما يؤدى إلى زيادة الرقابة، وتدقيق الاشراف، والمزيد من القواعد العامة، وبالتالى مزيد من انخفاض معدلات الأداء إلى حدودها الدنيا.

٧- وأخيرا فإن زيادة الإشراف وتدقيق الرقابة تجعل علامات القوة أكثر وضوحا، إذ يدرك أعضاء الجماعة أنهم موضع سيطرة واستغلال المستويات العليا، وذلك يؤدى إلى التوتر والصراع الداخلى الذى ينتهى إلى اختلال توازن التنظيم الأصلى.

وميز **جولدنر** بين نوعين من القواعد البيروقراطية داخل البناءات التنظيمية، ولهما أهمية مميزة حسب طبيعة كل منهما:

١- القواعد بذات الطابع الجزائى والعقابى: وينشأ هذا النمط كاستجابة إما لضعف الإدارة أو من جانب العمال لإجبار أى منهما على الامتثال للآخر. فالعمال يضغطون على الإدارة من خلال تقليل نشاطهم، وبالتالى ينخفض مستوى الانتاج؛ مما يضطر الإدارة إلى قبول اشتغال العمال ساعات زائدة مقابل أجور إضافية.

٢- القواعد ذات الطابع النيابى: وتوجه داخل البناء التنظيمى، والاتفاق حولها، بين القادة والأتباع. وهى تختلف عن الأولى من حيث أنها تستمد مشروعيتها من أسس ديمقراطية إلى حد ما، ويعتمد عليها فى منع الصراعات والتوترات الداخلية عموما. وقد أدى ذلك بجولدنر إلى تطرق مشكلات كالضبط والقيادة .

وأقر جولدنر السلوك الذى يؤديه البيروقراطى، حيث يصدر الرؤساء الأوامر، ويطيعها مرؤوسيهم، وقد ينشأ بعض التوتر بين الفئتين. ولكن مع قدر ضئيل من الصراع. ومادامت القيم مشتركة بين الجماعتين، فإن الانحرافات لاتحدث إلا بالاهمال المتعمد أو بسبب الجهل.

ودرس **جولدنر**[١] نتاج هذا السلوك فى ضوء أهداف التنظيم. وقدم إطارا تصوريا آخر غير إطار الوسائل والغايات، وأثار سؤالين، هما:

١- ما سبب الاعتقاد بأن الوسائل التى تحولت إلى غايات ليست إجراءات رسمية عقيمة.

٢- ما السبب فى أن بعض الإجراءات والممارسات التى تعتبرها إحدى الجماعات إجراءات رسمية عقيمة تراها جماعة أخرى أنها لا تستحق أية تسمية بغيضة، وقد تسميها اجراءات طبيعية رسمية.

ويقول جولدنر أن الجهود البيروقراطية تعتمد فى خلق روتين بيروقراطى ثابت على النتائج الناشئة عن القواعد والتعليمات البيروقراطية، وهى:

١- وظيفة الشرح أو التفسير: وكانت الحاجة لهذا النوع من القواعد فى المصنع القائم على سطح الأرض أكثر منها فى المنجم. وذلك لتحديد التزامات العمال. ولم يكن للجماعات غير الرسمية للعمال الدافع أو القوة لوضع وتوجيه مسئوليات العمل.

٢- وظيفة التخفى: عندما قاوم العمال ورؤسائهم شرعية سلطة المدير الجديد، ساعدت القوات البيروقراطية على الادعاء بأنه لا يغير شيئا. ولكن المكتب الرئيسى للشركة هو الذى يحدث كل التغير.

1- M. Weber. The theory of social and Economic organization, pp. 392 –420.

٣- وظيفة جهة الضبط عن بعد: هذه القواعد التى يصدرها المركز الرئيسى للشركة ساعدت المدير الجديد على تجنب مقاومة العمال القدامى.

٤- وظيفة الانحراف: تلاحظ هذه الوظيفة فى عملية اعلان "ممنوع التدخين" التى يتجاهلها العمال باستمرار.

٥- وظيفة استمرار الجهود أو البلادة: حيث تتضح هذه الوظيفة عند ملاحظة تفاعل العمال مع المشرفين، فكلما حاول المشرف تنفيذ تعليمات الغياب ترك عمال المنجم ما يقومون به من أعمال. وكلما كان تنفيذ التعليمات يتم بواسطة الإشراف الدقيق، خرج العمال على هذه القواعد، وتزداد مقاومتهم وعداؤهم بأن يبذلوا فى العمل أقل مجهود يستطيعونه[١].

وعرض بيتر بلاو B. Blau طبيعة البناءات الداخلية والخارجية للتنظيم من خلال المدخل البنائى الوظيفى، وكشفت تحليلاته عن مسألة الكفاءة، والتكيف، وتبنى مفهوم المرونة بدلا من مفهوم الجمود الذى تنطوى عليه عناصر البيروقراطية كما حددها فيبر. وتوصل بلاى إلى إدراك مدى تأثير التغيرات التى تطرأ على الموقف الخارجى، وأنه لا يعتبر العامل الوحيد المؤثر على البناءات الداخلية، وإحداث التغيير فيها، لأن معظم هذه البناءات لها إجراءات وأغراض معينة، ولها نتائجها الخارجية على التنظيم والأفراد.

وبالرغم من وجود الإنجازات الموضوعية للوظائف الداخلية، ولكن هناك أيضاً الجوانب غير الوظيفية. ومن الصعوبة تحقيق التكيف التام نظرا للتغيرات التى تحدث على طبيعة الوظائف والأساليب الأدارية، وعلى أية حال فإن ديناميكية التغيرات على البناءات التنظيمية البيروقراطية، لا تظهر

١- د. عبد الهادى الجوهرى. علم اجتماع الادارة - مفاهيم وقضايا. ص ص١٤٤-١٤٥.

كأدوات أو أجهزة شاملة بقدر ما ترجع إلى عمليات التغير الداخلية على التنظيمات وأنساقها المختلفة[١].

وتظهر من نتائج دراسة بلاو الواقعية أن القوى الداخلية والخارجية تعمل على التغير بصورة مستمرة. ويظهر ذلك بوضوح فى مفهوم المتطلبات التنظيمية الذى يكشف عن طبيعة العمليات البيروقراطية وإجراءاتها، ونشأة عناصر أخرى جديدة، حيث تظهر تلك الأنماط بأهدافها الوظيفية وأخرى غير الوظيفية والتى تؤثر بدورها على طبيعة وإنجاز الأهداف التنظيمية[٢].

وقد تصور **فون مول** Mohl البيروقراطية تصورا آخر، فهو لم ينظر إليها على أنها مجرد صورة من صور الإدارة والحكم، لكنه حاول تحديد أبعادها، فأوضح التعقيدات المرتبطة بها، وتركيزها على الشكل دون المحتوى. وربط **لوبلاى** Lelay البيروقراطية بالطبقة الوسطى من الموظفين ووصفها بأنها أقوى مشجع على تهرب صغار الموظفين من مواجهة المواقف وتحمل المسئولية، وهى أنجح رسالة لقمع روح المبادأة والابتكار.

وذهب **ميل** Mill فى مؤلفه دراسات فى الحكومة التمثيلية (١٩٦١) إلى القول بأن إذا كانت أعمال الحكومة فى أيدى الحكام المحترفين، فهذا يعنى البيروقراطية.

وقد دعم **لاسكى** ذلك فى مقالة له عن البيروقراطية فى موسوعة العلوم الاجتماعية، بقوله: إن المصطلح له دلالة على نوع من الحكومة ينهض بعملية الرقابة الكاملة فيها الموظفون، حتى أن سلطتهم قد تعرض حريات أفراد الشعب للتهديد.

1- B. Blau, Dynamic of Bureaucracy, P.P. 401 – 404.

2-Ibid, P. 210.

ويعرف **هيرمان فينر** Herman finer الابيروقراطية بأنها: حكومة الموظفين. كما عرفها **لاسويل** Lasswell وكابلان Kaplan بأنهـا نظـام الحكم الذى يشكل فيه الموظفون صفوة من صفوات المجتمع.

وكرد فعل لهذا كله ظهر اتجاه يؤكد عدم فعالية البيروقراطية. وهـو تصور مرتبط بالفكرة الشائعة لـدى الرجـل العـادى عـن الممارسـات البيروقراطية. ويتمثل ذلك فى رأى **مارشال ديموك** Dumock فقد اسـتخدم مصطلح البيروقراطية كنقيض للحيوية الادارية والبيروقراطية - وفى رأيـه - هى تعبير مركب عن عدم المرونة والصورية. وقد أرجع ديموك ذلك إلى مجموعة من العوامل، هى الحجم التنظيمى، وتنـوع القواعـد التنظيميـة، والانطواء الجماعى.

وأيد **ستروس** Strausse رأى ديمـوك فـذهب إلـى أن كلمـة بيروقراطية تشير إلى كل جوانب النقص فى بناء التنظيمات ووظائفها. فهى تؤدى الى كبح المبادأة، وتبديد الجهد والطاعة، وتفتيت العمليات دون مبرر[١]

وأشار **روبرت ميلتون** إلى أن مفهوم البيروقراطية يستبعد العمليـات غير الرسمية وغير المتوقعة. وإسهامه يعتبر بمثابة رد فعل لنظرية فيبر فى التنظيم البيروقراطى. تلك النظرية التى أكدت على تدعيم المظاهر الرشـيدة فى التنظيم، وتجاهل الضغوط والتوترات التى تدخل داخل التنظيم. ومن هنا اهتم ميلتون بدراسة الوظائف السلبية للبيروقراطية، محـاولا بنـاء نظريـة متوسطة المدى.

واستحدث ميرتون ثلاث مفاهيم تحليلية للبيروقراطية، هى: الوظائف الكامنة فى مقابل الوظائف الظاهرة، والمعوقات الوظيفية فى مقابل الوظيفة،

1- E. strauss. The Ruling Servants . P. 41.

واخيرا البدائل الوظيفية. واستعان ميرتون بمفهوم فيبلن Veblen عن العجز الناشئ عن التدريب Trained incapacity والذى يشير إلى الحالة الناشئة عندما لا يستغل الفرد قدراته بطريقة سليمة.

واستعان ميرتون كذلك بمفهوم "ديوى" من الذهان المهنـــى، والـــذى يشير إلى التعود على الروتين اليومى، والشعور بالبلادة أمام أشياء أخـــرى. ويشير المفهومان الى التناقض الأساسى الكامن فى أفعال الأفراد(١).

وحاول **كروزييه** Crozier الكشف عن عدم فعالية البيروقراطية مستندا فى ذلك إلى دراسة حقلية. وأوضح كروزييه أن الأفراد قد يستخدمون القواعد التنظيمية لخدمة مصالحهم وامتيازاتهم، وأن تدعيم هذه المصالح والامتيازات من شأنه أن يصيب التنظيم بالجمود، وتثبيت الأوضاع الراهنة، بما لا يتلاءم مع احتياجات المشروعات الحديثة القائمة على التكنولوجيا المتقدمة.

وعلى عكس التصور السابق نجد **هارولد لاسكى** فى القرن العشرين يذهب إلى أن مصطلح البيروقراطية يستخدم للإشارة إلى: نظام للحكم فيـــه يمارس الموظفون الإشراف والتوجيه والسلطة علـــى نحـــو يهـــدد حريـــة المواطنين العاديين(٢). وحاول بعض العلماء اقتراح الحلول اللازمة للتغلـــب على الآثار السلبية والجانبية للديموقراطية، فقد أكد **هيرمان فاينر**، Finer أن البيروقراطية هى حكم الموظفين، وعرفها شارب Sharp بأنهـــا ممارســـة الإداريين الفنيين للسلطة.

١- د. محمد عبد الله أبوعلى. نقد نظرية البيروقراطية عند ماكس فيبر. مجلـــة العلـــوم الاجتماعية القومية، ١٩٧٣، ص٢٢٠.

2- H. Laski Bureacracy, Encyclopeidia of the Social Sciences, PP. 70–74.

وعرف أرنولد برهنت Brecht البيروقراطية بأنها حكم الموظفين، لكنه ميز بين معنيين للسلطة: الأول يتمثل في الحق القانوني لإصدار الأوامر. والثاني يتمثل فى ضمان إنجاز شئ ما.

ولم يشهد أثر بداية التحول فى الجهاز الادارى، إلا مع بداية الستينيات. ولاشك أن الطفرة المالية ساعدت على التوسع السريع فى عدد الوزارات والمشروعات العامة، كما ساعدت على التضخم المتعاظم فى العمالة.

ومن الواضح أن هناك توافقا كبيراً من حيث الزمن بين الزيادة المتعاظمة فى الموارد المالية، وبين الزيادة فى عدد الوزارات والمشروعات العامة والتضخم فى حجم العمالة فى القطاع الحكومى والقطاع الخاص، وهكذا فإن الوفرة المالية ساعدت على التوسع فى البنيان فى الحكومة توسعا غير مدروس، كما أنها ساعدت على توجه الإنفاق توجها لايرتكز بالضرورة على الاستخدام الأمثل للموارد المالية. ولهذا فإن البنيان الحكومى ليس مبنيا على مخطط سليم تحكمه الحاجة بقدر ما هو مبنى على العشوائية والاعتماد على الوفرة المالية فى استيعاب تكاليف هذا البنيان والعمالة المتعاظمة فيه.

ولقد توسعت الأجهزة والمؤسسات الحكومية وازداد عددها نتيجة للنفط. وقد برز التوسع بصورة ملموسة مع الطفرة المالية التى حدثت نتيجة لإيرادات النفط فى عام ١٩٧٤/٧٣. ولذلك كان عدد المؤسسات العامة التى أنشئت منذ تلك الفترة إجمالا أكبر من عدد المؤسسات فى فترة أخرى(١). وفى أكثر هذه الدول ازداد عدد الوزارات زيادة ملموسة خلال السبعينات. كما تم إنشاء العديد من المشروعات العامة خلال تلك الفترة بهدف تنفيذ

1- M. Sadek, Public enterprise and Development. Bahrain, Kuwait Qatare. The united Arab Emirates and Sousdi Arabia, Pritto Publice, Anno XXV 111 , N1, 1978, P. 142.

التجهيزات الأساسية اللازمة أو تنفيذ بعض المشروعات الصناعية الرئيسية أو تقديم بعض الخدمات التحويلية التسهيلية للقطاع الخاص.

من المألوف حاليا أن يشار إلى التنظيم البيروقراطى باعتباره عقبة تقف أمام وصول التغير الاجتماعى بأبعاده، او كمعونة أمام بلوغ التخطيط، والنتائج الأساسية التى رسمت الخطة لبلوغها. وبعد أن كانت الدولة ترفع شعار زيادة الإنتاج، ظهر وزراء يقفون على قمة البيروقراطية، ويسعون جاهدين إلى إقامة العقبات أمام تحقيق هذا الشعار، ويتفننون فى صف الجماهير فى طوابير، مما يسعدهم ويثلج صدورهم.

تقسيم النظرية البيروقراطية :

يقول د. عاشور[١]: أن الدور الاجمالى للبيروقراطية يتحقق نتيجة للأسباب الآتية:

١- أن قيام التنظيم البيروقراطى لجهاز الحكومة على الموضوعية والقانون يعطى هذا الجهاز قدرة لا تتوافر لغيره على تحقيق التجانس والاندماج الاجتماعى المفتقد فى المجتمعات النامية.

٢- أن الجهاز الحكومى بما يحمله من مقومات الاستقرار والاستمرارية يمكن أن يمثل عاملا مهما فى توفير الاستقرار للتنمية السياسية وامتصاص يمكن أن يؤدى بها إلى تقلبات عنيفة.

٣- إن الجهاز البيروقراطى بما يقوم عليه من رسمية فى العلاقات، وموضوعية فى التصرفات، يمكن أن يرسخ الكثير من القيم والتقاليد الاجتماعية والسلوكية المتطورة.

١- د. أحمد صقر عاشور. الادارة العامة. ص ص١٤٣- ١٤٥.

٤- ان قيام الجهاز البيروقراطى للدولة على الموضوعية، وعلى تغليب الاعتبارات الفنية العلمية، ونبذ المنطق غير العلمى يمكن بدرجة أكبر من تحقيق الكفاءة فى استغلال كافة الإمكانيات المتاحة له، والقيام بمختلف البرامج العامة بما يحقق النتائج المنشودة منه.

ورغم أن الشكل البيروقراطى يؤدى إلى تحقيق الدقة، والوثوق، والكفاءة نتيجة لاعتماده على الموضوعية والرشد والاستقرار، وكذلك لقدرته على إتصاف العاملين بالتصرفات الرسمية، والحرص على الالتزام بالموضوعية. واستخدامهم للطرق المنهجية فى أدائهم للعمل. إلا أن هذا الشكل ينطوى على العديد من العيوب نذكر منها ما يلى:

١- إن بالالتزام بالقواعد والعلاقات الرسمية يؤدى إلى التمسك بالتنظيم والقواعد والاجراءات ويتجاهل الأهداف التى يسعى إليها التنظيم البيروقراطى، ومعنى ذلك تحول القواعد والاجراءات من وسيلة إلى غاية. وقد يرجع ذلك إلى عدم وضوح الأهداف أو جمودها، وكذلك لعجز الموظفين عن إجراء التعديل السليم فى سلوكهم - أى عدم المرونة. الأمر الذى يساعد على ظهور الروتين، وما يترتب عليه من الرجوع إلى الرؤساء فى أبسط الأعمال، إما للتهرب من المسئولية، أو التردد فى التصرف، أو التحرر من النواحى الإنسانية. وتكون النتيجة طول خطوط الاتصال، والبطء فى أداء الخدمات، وزيادة الوقت الضائع وهدر الجهود، وارتفاع التكاليف.

٢- تجاهل الاعتبارات المحيطة بالتصرفات والقرارات، لأن تفانى الموظفين ومبالغتهم بالاهتمام بالقوانين والقواعد، ورغبتهم فى الرجوع إليها باستمرار، وفى جميع الظروف، ينعكس على مشروعية التصرف

وصحته، رغم ما ينطوى عليه من عجز فى تلبية الخدمات المطلوبـــة، ومعنى هذا أن تصرفات وقرارات التنظيم البيروقراطى تصبح صحيحة فى صورتها العامة، ولكنها غير ملائمة للحالات المعروضة.

٣- إن تواجد العاملين مع بعضهم الـــبعض وتـــأثرهم بظـــروف واحـــدة، وارتباط مستقبلهم الوظيفى بالتنظيم البيروقراطى يجعلهم يكونون طبقـــة تتميز بالتكتل ومقاومة كل ما يهدد مصالحهم، ويظهر ذلك بصفة خاصة فى مجموعة من السلوكيات، لعل أهمها:

أ- مقاومة كل محاولة للتعديل أو التغيير، فعنـــدما تتعـــرض مـــصالح الموظفين للتهديد أو الخطر، فإنهم يلجأون إلى عرقلة العمل، ومنــــع المعلومات، والاستمرار فى الأنظمة القديمة ومعنى ذلك الوقوف فى وجه كل ما هو جديد أو متطور.

ب- يتمسك الموظفون البيروقراطيون بتطبيق القواعـــد والإجـــراءات، الأمر الذى يؤدى إلى ظهور النزاع بينهم وبين جماهير المتعـــاملين. كما أن مثل هذا السلوك يجعلهم يميلون إلى التعطيل والتـــأثير فــــى مصالح الجماهير.

ج- يستمد الموظفون البيروقراطيون مراكزهم من تخصصاتهم المهنية. وينعكس ذلك فى شكل سلوك تسلطى، الأمر الذى يؤدى إلى اتهامهم بالتعالى والانعزال عن روح الخدمة العامة، فالجماهير تـــرى أنهـــا متفوقة اجتماعيا وسياسيا، بينما يرى الموظفون البيروقراطيون أنهم متفوقون إدارياً.

٤- افترض النموذج البيروقراطى فى أن ما احتواه من أبعاد لهـــا صـــفة العمومية، وظن أنها سارية بالنسبة لكل المجـــالات متناســـيا العوامـــل

الخاصة التى تؤثر فى كيان ومناخ المنظمات. فالبيروقراطيـــة تـــأثرت بأهداف الصناعة وضوابط الجيش، والتى تجاهلت دور العنصر البشرى فى التأثير على الأداء. فـــالأفراد والجماعـــات بـــدوافعهم ومعنويـــاتهم وسلوكياتهم تؤثر على سلوكيات الأداء، ولايمكن تجاهل مثل هذا السلوك فى العلاقات والعمليات الإدارية والتنظيمية سواء فى الاجهزة الحكومية، أو فى غيرها من الأجهزة.

الباب الثالث

البيروقراطية

العوامل المؤدية إلى البيروقراطية وتصنيفاتها وخصائصها وأركانها

الفصل العاشر : العوامل المؤدية إلى البيروقراطية - تصنيفات البيروقراطية

الفصل الحادى عشر : خصائص البيروقراطية وأركانها

الفصل العاشر

العوامل المؤدية إلى البيروقراطية وتصنيفاتها

تفاعلت البيروقراطية كظاهرة إدارية وليدة ظروف اقتصادية وادارية واجتماعية مع بعضها لتكوين الخطوط العامة للبيروقراطية. فقد ظهرت البيروقراطية فى ظل الرأسمالية باعتبارها أداة تستخدم لقمع النضال السياسى بين الشعب العامل. فالنظام الرأسمالى له أسلوبه المميز العقلانى. وهو يعمل على نمو البيروقراطية. وازدهارها بواسطة العديد من الطرق والوسائل لزيادة سيطرتها فى جميع مجالات الحياة الحديثة لما لها من نظام صارم محدد ينهض على المعرفة العلمية المتخصصة. فالمعرفة العلمية لها دور بارز فى تقدم التنظيم البيروقراطى، واستخدام أحدث طرق العمل وأساليب الانتاج. فهى مرتبطة بالنسق الاقتصادى والصناعى، حيث تؤدى إلى زيادة الكفاءة الإنتاجية، وأكبر قدر من الإنجاز الذى يظهر أهمية الأفراد المتخصصين ذو الخبرة العلمية التكنولوجية. حيث يعملون على تقوية مراكزهم بواسطة معرفتهم للأساليب الفنية فى العمل. أو احتكارهم لما يطلق عليه بالأسرار الوظيفية فى مجال العمل الداخلى بالتنظيمات.

وهكذا توجد علاقة وثيقة تربط ظهور البيروقراطيات الحديثة وتطورها بازدهار الرأسمالية العقلانية. وتعتبر الطبقات الوسطى خير استيعاب لتلك الخصائص الجديدة للرأسمالية لما لها من امتيازات إجتماعية واقتصادية، ولارتباطها بطابع أخلاقى دينى مميز.

ولقد كان التخلف الاقتصادى، وزيادة نسب الفلاحين بين السكان، ونقص المتخصصين المهرة، ونقص الثقافة من بين العوامل الموضوعية التى أدت إلى نشر البيروقراطية. وعملت كذلك عوامل نقص الوعى الطبقي بين

السكان، ورسوخ التقاليد شبه الاقطاعية من ناحية أخرى على استمرار البيروقراطية.

ويرتبط ظهور البيروقراطية بالنظريات التى تؤكد على النمو المهنى، وتباين الوظائف، واغتراب الانسان عن العمل، ونمو الاتجاهات نحو الأوليجاركية، فضلا عن عملية الترشيد. كما ترتبط البيروقراطية بنظريات أكثر تحديدا تتناول القواعد وتسلسل السلطة، والاتصال والمشاركة، واتخاذ القرارات فى مختلف الهيئات والمؤسسات.

وتتخلص العوامل المؤدية إلى البيروقراطية فى تطور اقتصاد النقود، والحاجة إلى جيوش كبيرة، وازدياد حاجة المجتمع إلى النظام والجماعة والأمن، ووسائل الاتصال والنقل، ونشير هنا بايجاز إلى هذه العوامل:

١- تطور اقتصاد النقود:

قام نظام المقايضة فى البيروقراطيات القديمة. فقد كان الموظفون يحصلون على دخول عينية تحميهم من التقلبات الحادة فى قوة النقود الشرائية. وعندما ألغيت الامتيازات التى كان يحصل عليها الإقطاعيون، وأصبحت جباية الضرائب تسير بطريقة غير منتظمة، لأن هؤلاء الاقطاعيين هم الذين كانوا يجمعون الضرائب. ولذلك أعطت الدولة الموظفين حق جباية الضرائب، لكى يحصلوا على مرتباتهم، أو كانت تعطيهم قطعا من الأراضى الزراعية كى يستغلونها بأنفسهم. وبذلك كان الوضع الاقتصادى للموظف يشبه الوضع الاقتصادى للمزارع. فالوظيفة هى فى الواقع مصدر للدخل، الأمر الذى جعل بعض الأفراد يحاولون شراء هذه الوظائف .

حقاً إن تطور اقتصاد النقود ليس شرطا حتميا لوجود البيروقراطية، إلا أن الحصول على دخل دائم شرط لاستمرار البيروقراطية فى الوجود.

وحيث أنه لايمكن الحصول على هذا الدخل من الأرباح الخاصة، أو من إيجار الأراضى، يصبح نظام الضرائب هو الشرط الوحيد لاستمرار الإدارة البيروقراطية فى الوجود.

ويقوم هذا النظام الضريبى على اقتصاد النقود كامل النمو، حتى أنه عندما كانت الحكومات البدائية تفرض نظما ضريبية، تطورت البيروقراطية بها تطورا كبيراً.

٢- زيادة حجم الأعمال الادارية :

تتحول الإدارة إلى إدارة بيروقراطية إذا ازداد حجم الأعمال الإدارية، ولكن ليس معنى ذلك ازدياد حجم الأعمال هو السبب فى وجود ادارة بيروقراطية، لأن وجود الحكومة الكبيرة لم يرتبط دائما بالبناء الديموقراطى للدولة. فقد انهارت الإمبراطورية الرومانية القديمة بالرغم من تزايد البيروقراطية بها.

حقيقة أن التوسع فى الأعمال الادارية يرتبط مباشرة بدخول البيروقراطية. ولكن كانت روما مثل انجلترا تستغنى عن البيروقراطية إلى حد ما، لأن عدد الوظائف الحكومية كان محدودا للغاية، لأن انجلترا بفضل وضعها الجغرافى بعيد عن بقية القارة الأوربية .. ولكن لا تحتاج إلى جيش كبير لحماية حدودها. والجيوش الكبيرة عادة تتكلف بنفقات باهظة.

وفى بداية العصور الحديثة نشأت الحكومات المركزية فى أوربا وأصبح لها الامتيازات التى كانت لأمراء الاقطاع. وبذلك نشأت البيروقراطية، ولا شك أن الحكومة الحديثة تعتمد على البيروقراطية. كذلك كلما زاد احتكاك الدولة بالدول الأخرى ازدادت الأعمال الادارية بها وازدادت درجة مركزيتها. وتحولت الإدارة إلى بناء ديمقراطى.

٣- ازدياد حاجة المجتمع إلى النظام والحماية والأمن :

لاشك أن ازدياد حاجة المجتمع إلى النظام والحماية والأمن أدى إلى الاتجاه نحو البيروقراطية: لقد كانت الجماعة القرابية تعمل على حماية حقوق الفرد، وتكفل شعوره بالأمن، كما تتولى مسئولية مساعدته على الإنتقام، ولكن فى الحكومات الحديثة تحولت هذه المسئولية إلى الدولة من خلال رجال الشرطة. وبذلك تغير نوع الأعمال التى تؤديها الحكومة. وأضيف لها وظيفة جديدة، وبذلك ازداد الاتجاه نحو البيروقراطية.

٤- وسائل الاتصال الحديثة :

يؤدى وجود وسائل الاتصال والنقل إلى ازدياد الاتجاه نحو البيروقراطية. كما أن هذه الوسائل تتكلف مبالغ باهظة الأمر الذى يؤدى إلى ضرورة وجود وسائل للتمويل العام لإمكان الصرف عليها. هذا بدوره يؤدى إلى زيادة الاتجاه نحو البيروقراطية. ولاشك أن درجة تطور وسائل الاتصال شرط هام لوجود الادارة البيروقراطية، ولكنه ليس الشرط الوحيد.

وتلعب الاعتبارات والقيم الشخصية والمجتمعية دورا كبيرا فى التأثير على الإجراءات الادارية، وتوزيع الخدمات التى تعترضها الأجهزة الحكومية. ولعل هذا هو السبب فى تفاوت تطبيق الإجراءات وفى تفاوت مستوى الخدمة، ولعل هذا هو السبب فى تفاوت تطبيق الإجراءات وفى تفاوت مستوى الخدمة، ولعل هذا هو السبب فى انتشار ظاهرة المحسوبية والواسطة. ومما يضاعف من نمو هذا السلوك البيروقراطى انعدام الثواب والعقاب، أو ممارسته بطريقة مزاجية تعتمد على الاعتبارات الشخصية أكثر من اعتمادها على المعايير الموضوعية.

يضاف إلى ذلك فإن البيروقراطية حينما تكون بعيدة عن المساءلة والمحاسبة من قبل القاعدة العريضة من المجتمع تستمر فى التوسع، وفرض

الهيمنة وممارسة كل السوءات الادارية[١].

وقد أبدى بعض الدارسين اهتماما كبيرا بالدعائم الأيديولوجية للبيروقراطية، والواقع أن هذا الاهتمام له ما يبرره، ذلك أن الايديولوجيات التى تصاغ من أجل دفع الناس نحو العمل لاتتضمن فقط جوانب انفعالية - فالأيديولوجيات تستند إلى نظرة شاملة تتناول طبيعة الإنسان والمجتمع والكون. كذلك من الصعب على عالم الاجتماع أن يهمل تماما الأساس الأيديولوجى لأى قضية يدرسها، فالايديولوجيات الحديثة كالماركسية تحاول سد الهوة بين التفكير الأيديولوجى والممارسة العملية، وخاصة فيما يتعلق بالمنطلقات الفكرية.

فلقد نقد ماركس هيجل، وكان هذا النقد أول مناسبة قدم فيها تصوره للبيروقراطية. ولقد حدد هيجل عاملين رئيسيين لضمان عدم تجاوز قرارات الموظفين حدود المصلحة العامة: الأول: هو تسلسل السلطة، والثانى هو استقلال الهيئات والمجتمعات المحلية التى تعبر عن المصالح الخاصة للجماعات المختلفة. وأكد هيجل كذلك أن قيم واتجاهات الموظفين أنفسهم تتضمن عناصر تؤكد العدالة والغيرية. إذ أن هؤلاء الموظفين يشكلون الجزء الأهم من الطبقة الوسطى، تلك التى تمنح الأمان والذكاء قيمة كبرى.

تصنيف البيروقراطية

عدّل **الفن جولدنر** نتيجة دراسته "لمصنع الجبس" وتطوير نموذج فيبر المثالى وميزه بين ثلاث أنماط للبيروقراطية، وهى[٢]:

١- د. أسامة عبد الرحمن. المرجع السابق. ص ص١٠٧ - ١٠٨ .

2- Alvin Gouldners, Pattern of Industrial Beureacracy. Shapter 7.

١- *البيروقراطية المزيفة*.

وفيها تفرض القواعد من جانب هيئة خارجية، فلا العمال ولا الإدارة ولا الرؤساء أو المرءوسين يحددون أنفسهم أو حتى يشاركون فى وضع هذه القواعد، وبالتالى لايستطيع الرؤساء أو المرؤوسين أن يضفوا صفة الشرعية على هذه القيم فى ضوء قيمهم الخاصة ... ويترتب على ذلك أنه من الممكن أن يؤدى تدعيم القاعدة إلى انتهاك قيم كل من الجماعتين، ولذلك يعتبر الانحراف من القاعدة تدعيما لمكانة العمال والإدارة، والقواعد هنا لا تدعمها الإدارة، كما أنها لاتحظى بطاعة وقبول العمال، وبالتالى لا يحدث صراع بين الجماعتين.

٢- *البيروقراطية ذات الطابع التمثيلى*:

وهنا تبدأ الادارة والعمال فى وضع القواعد والنظر إليها على أنها ملكا لهم، وبالتالى يمكن للإدارة والعمال إضفاء سمة الشرعية على القواعد فى ضوء قيمهم الخاصة. ومن ثم نجد أن تدعيم هذه القواعد لا يعنى فى أغلب الحالات انتهاكا لقيم أى من الجماعتين. ويضر الانحراف عن القاعدة بمكانة الرؤساء والمرؤسين بينما لا يسمح الامتثال لكلاهما بتحسين حالته. وهكذا تحظى القواعد هنا بتدعيم الإدلارة، كما تحظى بطاعة العمال وتؤدى هذه القواعد إلى توترات، ولكنها نادرا ما تحتوى على صراع صريح. والتأييد المشترك للقواعد تدعمه الأفكار غير الرسمية، والمشاركة المتبادلة، والمبادرة، وتعليم العمال والإدارة. وهكذا يعتبر هذا النمط ديمقراطياً.

٣- *البيروقراطية ذات الطابع العقابى*:

تنشأ القاعدة فى هذا النمط استجابة لضغط العمال أو الإدارة، ولذلك فالجماعة التى لا تساهم فى وضعها تنظر إليها على أنها مفروضة عليها، وبالنسبة لشرعية هذه القواعد نجد أن إما الر ؤساء وحدهم أو المرؤسين

وحدهم يعتبرونها شرعية. ولذلك فإن تدعيم هذه القواعد يؤدى إلى انتهاك قيم جماعة واحدة على الرؤساء أو المرؤسين. ويؤدى الانحراف عن القواعد خسارة فى المكانة بالنسبة للعمال أو الادارة. أما الامتثال فيؤدى إلى مكاسب فى المكانة بالنسبة لأى طرف منهما وحده.

والقواعد هنا يدعمها أحد الطرفين ويتجاهلها الآخر. وتؤدى هذه القواعد إلى حدوث توترات وصراعات ضخمة. ومن ثم يتم تدعيم هذه القواعد باستخدام العقوبات والجزاءات، كما يتم تدعيمها أيضا بالأفكار غير الرسمية للعمال أو الادارة.

وإذا بحثنا النوعين الرئيسيين: النمط العقابى والنمط التمثيلى، يتضح لنا أن قواعد النمط العقابى يقبلها الأعضاء بتردد، حيث أن هذه القواعد تعتبر مفروضة من جانب جماعة خارجية، وبدون موافقة عامة. وفى حالة النمط التمثيلى نجد أن القواعد تكون مقبولة كشكل ضرورى، وتحظى بسمة الشرعية والتدعيم من خلال الموافقة أو الاتفاق المتبادل بين الأطراف، وهكذا نجد أن احتمال حدوث صراع فى البيروقراطية ذات الطابع التمثيلى يقل إلى حد كبير، وأن السمة المميزة للبناء الديمقراطى فى هذه الحالة ليست العقاب، ولكنها تتمثل فى العملية المستمرة للتطبيع الصناعى لتقليل احتمال السلوك المنحرف.

وحلل جولدنر ما أطلق عليه التدريبات التنظيمية، وذلك من خلال استعراض للنموذجين الأساسيين لدراسة التنظيمات المعقدة، وهما النموذج العقلانى الرشيد، ونموذج النسق الطبيعى. وحاول أن يبين مزايا وعيوب كل نموذج منهما، وبذلك بهدف إيجاد تقارب بين نتائجهما، وتكوين نموذج مركب جديد يقدم أداء مناسبا لتحليل المشكلات التنظيمية المعاصرة.

ويرى جولدنر أن أهم المشكلات التنظيمة - هى مشكلة إضفاء صفة الشرعية على السلطة وهى تظهر عندما يمارس المديرون ضغطا على المرءوسين الذين تختلف مهاراتهم وتخصصاتهم الفنية وخبراتهم التنظيمية عن مهارات وخبرات المديرين. ويؤكد أنه يمكن إضفاء صفة الشرعية على سلطة المدير، إما استنادا إلى خبرته المتخصصة، وإما بواسطة فرض قيود وضوابط على المعايير التى يستخدمها المديرون فى تقييم أداء المرؤوسين، وإما بواسطة تعريف الإدارة وتحديدها كمجال متمايز فى حد ذاته ومتخصص فى مشكلات العلاقات الانسانية، ومع ذلك تظل المشكلة قائمة داخل التنظيم، بسبب أن الكثيرين من رجال الإدارة يعتبرون أنفسهم خيرا وفى العلاقات الانسانية بالفطرة[١].

البيروقراطية القبلية :

ليست البيروقراطية فى الدول النامية مجرد أداة لتحقيق أهداف التنمية، والنظرة الويبرية إلى البيروقراطية على أنها أداة مجردة من الأهواء والنزعات، تتوخى الموضوعية والانتاجية ليست نظرة واقعية، ولما كانت البيروقراطية فى هذه الدول تضطلع بالدور الأكبر فى عملية التنمية، فإن لها تأثيرها على برامج التنمية، وخططها وتمارس دورا عمليا فى إعداد السياسات وتفسيرها وتطبيقها.

ولهذه البيروقراطية مصالحها التى قد تفرضها على التنمية وخططها. ومن هنا فإن دراسة البيروقراطية فى هذه الدول تكشف عن مدى قدرتها على أداء الدور المطلوب منها، ومدى إمكانية التوفيق بين أهدافها وأهداف التنمية. كما تكشف عن مدى إمكانية توجهها أو إعادة تركيبها، لكى تكون أداة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف التنمية.

١- د. سعد عيد مرسى بدر. الأيديولوجيا ونظرية التنظيم. ص ص٢٤٧- ٢٤٨.

هذا ولا يمكن أن تنفصل الإدارة العامة عن إطارها الاجتماعى، ولا يمكن أن تكون بمعزل عنه لأن الإدارة نتاج ثقافى واجتماعى يعكس قيم المجتمع الكبير[١]. ومن ثم يمكن القول بأن السلوك الإدارى هو محصلة القيم والتقاليد والثقافة التى يفرزها المجتمع. ولعل هذا يفسر لنا ضعف الأداء فى الأجهزة الحكومية فى الوقت التى تتخذ فيه من حيث الشكل أنماطا مقاربة للأنماط الموجودة فى الدول المتقدمة.

ولما كانت المجتمعات فى هذه الدول مجتمعات مشدودة إلى القيم القبلية، فإن الادارة تبدو مشدودة فى سلوكها إلى تلك القيم وإن اتخذت أنماطا جديدة وأشكالا جديدة.

ويرى د. محمد الرميحى أن ظاهرة البيروقراطية تجمع إلى جانب صفات البيروقراطية كونها ممارسة لحل المشكلات الحديثة فى إطار تقليدى ومفهوم تقليدى[٢]. ولاشك أن الادارة العامة فى كل دول العالم تعتروها سلبيات الديموقراطية.

1- G. Caiden. Administrative Reform. P. 11.

٢- د. محمد الرميحى. معوقات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ص١٣٧.

الفصل الحادى عشر
خصائص البيروقراطية وأركانها

بدأت الدراسات الواقعية الحديثة تنظر إلى خصائص البيروقراطية بوصفها متغيرات أو أبعاد تتميز بتميز الأدوار والمراكز والسلطة والمسئولية للمشاركين فى التنظيم الصناعى، فتسلسل السلطة مثلا قد يوجد بدرجات متباينة فى مختلف التنظيمات البيروقراطية، وقد ترتبط أو لا ترتبط بخصائص أخرى كنظام اللفات. وخلصت الدراسات إلى أنه بدلا من النظر إلى مفهوم البيروقراطية بوصفه مفهوما شاملا عاما ، فإنه بالامكان تحليله إلى مجموعات من الأبعاد، تم دراستها دراسة مستقلة[١].

ومع ذلك فقد تميزت البيروقراطية الحديثة بمسألتين هما[٢]:

أولاً: اتجاه التنظيم البيروقراطى إلى الثبات نسبيا، ووقوفه فى وجه كل تغير يحدث فى المجتمع، بمعنى أن يفقد مرونته على التوافق أو التكيف مع كل تعديل جوهرى يصيب الطابع العام للبناء الاجتماعى ووظائفه الأساسية.

ثانياً: الطابع غير الشخصى الذى يصطبغ به هذا التنظيم - بمعنى أن العاملين فى التنظيم البيروقراطى ينفذون القوانين واللوائح، ويطبقون إجراءاتها دون عاطفة أو دون النظر إلى الأخطار التى يمكن أن تترتب على مثل هذا التنفيذ. ويترتب على ذلك أن تصبح القاعدة البيروقراطية فى العمل أهم من الشخص الذى يتعامل معها أو تلحقه تأثيراتها أو نتائجها.

1- R/ Hull. Some Observations on weber s Analysis of Bureaucracy, pp. 32–40 .

٢- د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافى. ص١٧٨.

وقد أورد تومبسون Thompson (١٩٦٢) الخصائص التالية للبيروقراطية اعتمادا على ما ذكره ماكس فيبر Max weber .

١- التخصص الوظيفي و تقسيم العمل.
٢- الكفاءة الوظيفية .
٣- مجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية دون تميز لأحد.
٤- سلسلة من الأوامر تحدد سلطة ومسئولية كل فرد .
٥- الأنظمة الصارمة، والقيود المفروضة على السلوك الفردى.

فالتخصص الدقيق يعد شرطا أساسيا لوجود الشكل البيروقراطى فى الإدارة، لأن الأصل فى البيروقراطية هو التركيز على الحاجة إلى مهارات عالية، لأن تكرار العمل والتدريب عليه باستمرار يصل بالإنسان إلى أقصى درجة من درجات الآخرين. فالبيروقراطية هى سبب للاحتراف ونتيجة له.

ويعمل الموظفون فى الإدارة البيروقراطية فى إطار قانونى تفسره اللوائح والتعليمات، وغالبا ما تفرض القوانين جزاءات معينة فى تصرفات الموظفين فى عملهم مع الجمهور. إن عمل الإدارة الحكومية فى النظام البيروقراطى مقيد بلوائح، فلابد له أن ينسجم مع الضمانات القانونية القائمة. وطالما أن الموظف يعمل فى ظل القانون، فلابد أن يكون قادرا على تفسير أعماله عن طريق القانون أو اللوائح الادارية. لكن هذا قد يقود الموظف إلى الحيرة من خلال تنفيذه اللوائح بشكل يقضى على السهولة واليسر فتقل موفورات العمل.

ويرتبط الموظفون فى الهيكل البيروقراطى بالقيم والمعتقدات والآراء الموروثة من زملائهم. فالمنصب يعطى قدرا من السلطة والنفوذ والمكانة، فلابد من الاحتفاظ به بأى وسيلة للحفاظ على تلك المكانة طيلة حياته.

لا يمكن أن تتوقف البيروقراطية عند ثوابت معينة، لأن الحياة نفسها بما فيها الحياة الادارية غير واقفة فهى تتقدم باستمرار، وربما يكون التقــدم فى هذا البلد أكثر من بلد آخر. لكن العجلة مستمرة فى التقدم، ولابــد مــن نظرية جديدة، أو تجديد النظرية لتساير واقع الحال.

وقد ارتبطت فكرة البيروقراطية فى ألمانيا بالتغيرات العنيفــة التــى طرأت على النظريات والممارسات الإدارية بعد هزيمة نابليون لبروسيا فى سنة ١٨٠٦, وكانت ألمانيا عرفت فى أوائل القرن التاسع عــشر جماعــات استشارية مؤلفة من كبار الموظفين تقدم المشورة للحكام فى بعض المسائل الاقتصادية، والسياسية، والقانونية، بحيث كانت القرارات الصادرة بعد ذلــك تعبر عن الإرادة الجمعية للحكام وكبار الموظفين.

وترتبط البيروقراطية بما يطلق عليه الترشيد. فلقد أشــار جولــدنر Goldner إلى أن لو سلمنا بان البيروقراطية كما تصورها فيبر بالترشــيد، فليس ما يمنع من ارتباط الترشيد بنظم إدارية أخرى[١].

والبيروقراطية ظاهرة قديمة فقد أكد كريل Creel أن البيروقراطيــة ليست ظاهرة حديثة وأن معظم خصائص النموذج المثالى قد تحققــت فــى الصين قبل الميلاد بقرنين من الزمان.

ويميل بعض العلماء المحدثين إلى الاعتقاد بأن فيبر قــد بــالغ فــى وصف العلم الحديث بالطابع الإدارى البيروقراطى.

ولقد أشار هارولد لاسكى Harold Laski[٢] إلى خصائص النظام

1- A. Gouldner, Metaphsical Pathos and the theory of Bueaucracy. Amercian Jounal of Sociology, Vol, 49. p.p.496-507 .

٢- د. على ليلة و د. عبد الوهاب جودة. المرجع السابق، ص٧٤. المشاكل الاجتماعيــة والسلوك الانحرافى. ص١٧٨.

البيروقراطى، وهى التركيز على الجمود فى الإدارة، والتخلى عن المرونة فى اتخاذ القرارات.

ومن خصائص البيروقراطية التركيز على اتباع الجمود، والتخلى عن المرونة فى اتخاذ القرارات. وغالبا ما يكون أفراد التنظيم طائفة تتوارث العمل الحكومى وتسيره لمصالحهم[١]. وتتلخص القضية الرئيسية فى مدى قدرة التنظيم البيروقراطى على الاحتفاظ بطابعه كأساس أوجهاز ادارى يحقق اهدافا اجتماعية، أم أنه جاوز حدود الوظيفة، فلم يعد وسيلة يستخدمها القائمون على اتخاذ القرارات ورسم سياسة المجتمع، فتحولت البيروقراطية إلى سيد يحقق أهدافه بنفسه ويؤثر فى الفرد والمجتمع بالكيفية التى يراها[٢].

وتقوم البيروقراطية على مبدأ الاختصاصات المحددة والرسمية التى يحكمها عادة القواعد واللوائح – أى بواسطة القانون أو القواعد الإدارية.

وتتوزع الأنشطة المنظمة اللازمة لأغراض الهياكل البيروقراطية بطريقة محددة على أساس أنها واجبات رسمية .

تتوزع السلطة اللازمة لاعطاء الأوراق المطلوبة لتصريف هذه الواجبات وتأديتها بطريقة مستقرة ومحدودة بالقواعد المتصلة بالوسائل الإلزامية مادية أو معنوية التى توضع تحت تصرف الأفراد الرسميين.

تنص البيروقراطية على تأدية المهام بطريقة منتظمة ومستمرة لتنفيذ الحقوق بشرط أن يكون الأفراد الذين يمتلكون المؤهلات المنصوص عليها هم الذين يستخدمونها[٣].

1- Harold Laski, Bureaueracy and Encyclopedia of social, Sciences, P. 70.

2- S. m. Eirenstadt.

٣- د. عبد الغفور يونس. نظرية التنظيم والادارة. ص٧٩.

تفصل البيروقراطية النشاط الرسمى للموظف عن حياته الخاصة، كما تفصل الأموال والأدوات العامة عن الممتلكات الخاصة للموظف. وقد أوضح ميرتون هذه النقطة بالذات. فهو يذهب إلى أنه مع زيادة عدد التنظيمات البيروقراطية، أصبحت العلاقات الاجتماعية بأدوات الإنتاج تتحكم فى الانسان إلى حد كبير. فالانسان يدرك أنه لابد أن يعمل لدى الغير لأنه إذا أراد أن يعمل لابد أن يمتلك بعض الأدوات والمعدات. ولكن هذه الأدوات تملكها التنظيمات البيروقراطية سواء كانت عامة أم خاصة.

ومن ثم لابد أن يعمل الفرد فى البيروقراطية حيث توجد الادوات والمعدات، من أجل أن يعيش. وبهذا المعنى فإن البيروقراطية تفصل بين الفرد وأدوات الانتاج سواء كان الفرد يعمل فى مشروع خاص أم عام. فبعد انتهاء عهد الاقطاع أصبحت الدولة هى التى تملك أدوات القتال، بعد أن كان كل جندى يمتلك أدواته الخاصة به. وبذلك فإن الجيش كتنظيم بيروقراطى، فصل الجندى وأدوات الحرب، ولم يعد الجندى يمتلك أدوات الحرب.

وحدث نفس الحال بالنسبة للعلماء، فهم لا يستطيعون توفير أدوات المعامل وأجهزة البحوث لكى يقوموا بأبحاثهم وتجاربهم. ووجدوا أنه لابد من العمل فى تنظيمات بيروقراطية تستطيع بمواردها الضخمة أن توفر مثل هذه الأدوات والأجهزة. ومن ثم أصبح العامل أيضا منفصلا عن أدوات البحث والتجربة.

تتطلب البيروقراطية تدريبا متخصصا. وينطبق ذلك على المديرين التنفيذيين، كما ينطبق على الموظفين.

- يتطلب أداء النشاط الرسمى قدرة الموظف الكاملة على أداء العمل. بغض النظر عن الوقت المحدد له.

- ينبغى على الموظف ألا يستغل وظيفته، أو يتبادل الخدمات مع زملائه من الموظفين، لان معنى أداء الوظيفة، أن يقبل الموظف القيام بالتزام خاص نحو الإدارة، فى مقابل الحصول على مورد للرزق. وتختلف هذه العلاقة عن علاقة الولاء والإخلاص بين العبد وسيده التى كانت سائدة فى العصور الاقطاعية. وهذا الولاء الحديث يستهدف تحقيق أغراض وظيفية غير شخصية، كما لايعتبر الموظف فى الحكومة الحديثة خادما شخصيا للحاكم.

- وأوضح بيتر بلاو Blou وريشارد سكوت Scott أن القراءة المتأنية لفيبر تشير أنه قد وصف العناصر بالبيروقراطية فى ضوء تحقيقها للفعالية الإدارية. إذن فتحقيق البيروقراطية للفعالية الادارية هو "محك الكمال" المتجسد فى النموذج المثالى.

- وتبدو صفات البيروقراطية فى أن الانشطة المختلفة التى تستهدف تحقيق أغراض البناء البيروقراطى تقسم وتوزع على الأوضاع المختلفة فى التنظيم فى ضوء القواعد أو قوانين التنظيمات الإدارية، بحيث يكون لكل موظف مجال محدد من الاختصاصات الرسمية، ويدرك الموظف أن هذه الاختصاصات هى واجباته الرسمية التى يلتزم بها.

- ولابد من وجود قانون ينظم اصدار الأوامر إلى الموظفين لكى يقوموا بواجباتهم الرسمية، وبحيث ينظم العمل بصورة عامة ويمنع إصدار الأوامر فى كل حالة على حدة. ولاشك أن هذه القوانين والتعليمات تعمل على التنسيق بين الأنشطة المختلفة، كما تجعل العمليات التى تتم داخل التنظيم مطردة ومستمرة مهما حدث من تغير فى التنظيم. ويؤدى ذلك إلى تحقيق ذلك الاستقرار فى التنظيم - ذلك الاستقرار الذى تفتقد إليه الحركات الكارزمية.

- وتقوم السلطة العليا بتعيين الأفراد الذين تتوافر لديهم المؤهلات المناسبة عن طريق إجراء امتحانات خاصة. ويستثنى من ذلك كبار الموظفين الذين ينتخبون. لكى يعبروا عن إرادة الناخبين مجموعة من المواطنين كما فى حالة المدينة، أو قد يكونون محليا للإدارة كما فى الشركات.

- لكل وضع أو وظيفة سلطة محددة، ولكنها تختلف عن بعضها من ناحية شكل تسلسل بعضها فوق بعض. ويتخذ هذا التسلسل عادة شكلا هرميا، فكل موظف يشغل وضعاً رئيسياً يمارس سلطته على الموظفين الذين يرأسهم، وهو بالتالى مسئول أمام رئيسه عن قراراته وأفعاله، فضلا عن قرارات وأفعال مرؤوسيه. ويتطلب ذلك ضرورة توضيح مجال سلطة الرؤساء على مرؤوسيهم.

- يستمر الموظف مدى حياته فى البيروقراطية العامة والخاصة على السواء، غير أن هذا لا يشير إلى حق الموظف فى ملكية وظيفته، ذلك النظام الذى كان سائدا فى أبنية السلطة فى الماضى، كما يحصل الموظف على بعض الامتيازات التى تحميه من الفصل التعسفى، وعلى التعويض المالى المنتظم فى صورة مرتب ومعاش الشيخوخة، ثم إن الموظف ينتقل من الوظائف الدنيا الأقل شأنا وترقية إلى الوظائف العليا، ولكنه يريد أن تتم الترقية بطريقة ميكانيكية فهو يريد أن تكون الترقية على أساس الأقدمية أو الدرجات التى يحصل عليها فى الامتحان .

- إن الامتيازات التى يحصل عليها الموظف إلى جانب شعوره بالأمن الذى يكفله له المرتب الذى يتقاضاه. فضلا عن الاحترام الاجتماعى، واستمراره طول حياته فى شغل الوظيفة داخل البناء الديموقراطى كلها تجعل الوظيفة أمرا مرغوباً، خاصة فى البلاد التى لا تتوافر فيها فرص

الأرباح للمستثمرين، غير أنه فى تلك البلاد تكون المرتبات منخفضة نسبيا .

- يتفوق التنظيم البيروقراطى على أنه شكل آخر من أشكال التنظيم حتى أنه يمكن مقارنة ميكانيزم البيروقراطية كاملة النمو بالتنظيمات الأخرى، وذلك مثل مقارنة الآلة بأساليب الإنتاج غير الميكانيكية. ويرجع هذا التفوق إلى أن البيروقراطية تتصف بالدقة والسرعة، كما أنها تتطلب قدرا أقل من النفقات. فهى تقلل من قيمة الوقت اللازم لأداء العمليات، كما تقلل من كمية المواد المستخدمة .

ومن العوامل التى ساعدت على الدقة والسرعة التى تتميز بها البيروقراطية وسائل الاتصال الحديثة. وتصل هذه الاستجابة إلى الحد المثالى للسرعة عن طريق التنظيم البيروقراطى السليم.

- والبيروقراطية بناء اجتماعى لا يمكن تحطيمه أو القضاء عليه. فهى الوسيلة لتحويل فعل المجتمع المحلى، الذى يقوم على عناصر غير رشيدة، إلى فعل المجتمع العام – أى الفعل المنظم تنظيما رشيدا إلى فعل المجتمع العام – أى الفعل المنظم تنظيماً رشيداً. فالبيروقراطية هى الإدارة التى تحول علاقات القوة إلى علاقات المجتمع العام المرتب ترتيبا مطردا، ترتيبا أكمل وأسمى من الفعل الجماهيرى، أو حتى من فعل المجتمع المحلى. وعندما تتحول الادارة إلى بيروقراطية يتكون شكل من علاقات القوة لا يمكن تحطيمه.

وقد اكتسبت الادارة العامة فى دول منطقة الشرق الأوسط كثيرا من الصفات البيروقراطية. وفى دراسة للجوانب السلبية للبيروقراطية فى المملكة العربية السعودية، تبين أن نسبة كبيرة من الموظفين تعترف بوجود

هذه الصفات البيروقراطية، وتتركز هذه الصفات فى تعدد الاجراءات والمركزية فى العمل والالتزام الحرفى بالقواعد والقرارات[١].

ويمثل البيروقراطية بطبيعتها إلى التوسع والتضخم. ولهذا فقد يزداد عدد الإدارات دون أن يكون ذلك مبنيا على الحاجة. وقد يزداد عدد الموظفين دون أن تكون لهم بالفعل مهام محددة.

والبيروقراطية بطبيعتها تحارب التطور لأن التطوير واستحداث الأساليب الإدارية الجديدة وتطبيقها سعيا وراء تحقيق الكفاية قد يعنى اضرارا بالوضع القائم بكل المصالح المرتبطة به، والبيروقراطية تعارض التنظيم لأنه يكشف كل السوءات الوظيفية. وهى فى توسعها وفى معارضتها أو محاربتها للتطوير تلجأ إلى كل السبل المقبولة إجرائيا. فهى تلتزم بتقديم طلبات الوظائف وفق القنوات الاجرائية المعتادة. وهى تعارض التطوير بتطبيقه تطبيقاً ينتهى لا محالة إلى الفشل، وهى تحارب التقويم بتحويله إلى إجراء شكلى ينتهى دائما بأن أداء الموظفين على خير ما يرام.

ومن حيث القدرة فإنه ما زال أمام الدول النامية شوط طويل وشاق قبل أن تصل إلى تحقيق المستوى من الكفاءة والكفاية الذى يتطلب تحقيق الأهداف المنوطة بتلك الأجهزة والمؤسسات، وتتطلع هذه الدول إلى نقل النماذج من الدول المتقدمة سواء كان ذلك النقل بالنسبة للتنظيمات أو المفاهيم أو الأساليب. هذا ومن الممكن أن يتم ذلك النقل، ولكنه يظل نقلا شكليا فى أكثر الأحوال دون أن يكون له تأثير على حجم الأداء الفعلى.

١- د. محمد فهمى وآخرون. الجوانب السلبية للبيروقراطية فى المملكة العربية السعودية. ص١٩.

أركان البيروقراطية

١- مبدأ الهيراركية المكتبية :

وهو يشير إلى مستويات السلطة المتدرجة، وعلاقات بين الرئيس والمرؤوس. حيث يكون هناك إشراف على المكاتب السفلى عن طريق المكاتب العليا.

٢- مبدأ الكفاية فى الاختصاص :

ويقوم إذا ما توطدت أركان البيروقراطية واستطاعت أن تنجز المهام المعهودة إليها. لأنها تمثل الاستمرار فى الوجود، وتتولى أعمال أخرى متصلة بنشاطها.

٣- وجود مكتب رسمى للعمل :

تعتمد إدارة المكتب الحديث على المستندات، ويؤدى ذلك إلى ضرورة وجود هيئة من الرسميين فى المستويات الدنيا، وكتبة من عدة أنواع، ويوجد أجهزة مادية ودوسيهات والتى تكوّن مكتب رسمى Bureau، ويطلق عليه فى المشاريع الخاصة Office .

٤- الفصل بين العمل الرسمى والعمل الخاص :

يفصل التنظيم الحديث المكتب عن مكان مسكن الموظف. ولذلك تفصل البيروقراطية بين العمل الرسمى والعمل الخاص. ويترتب على ذلك أن الأموال العامة والأجهزة تفصل عن الملكية الخاصة للموظف الرسمى.

الباب الرابع
البيروقراطية والتغيرات الاجتماعية

الفصل الثانى عشر : البيروقراطية والاقتصاد .

الفصل الثالث عشر : البيروقراطية والسياسة .

الفصل الرابع عشر : البيروقراطية والتعليم والثقافة والادارة والعقلانية .

الفصل الخامس عشر : البيروقراطية والحياة الاجتماعية .

الفصل الثانى عشر
البيروقراطية والاقتصاد

زادت ضرورة الحاجة إلى التنسيق ببذل عدد من الأفراد الذين تضمهم الوحدة الانتاجية، بحدوث التوسع الصناعى لتحقيق الكفاية الإنتاجية، واستخدام مصادر القوى المركزية لتحريك الآلات والاستفادة من الأرباح التى تحققها المشروعات الكبيرة ذات الحجم الاقتصادى كبر حجم الوحدات الانتاجية، وازدادت أعباء الإدارة فى الحصول على المواد الخام، واستخدام وتدريب عدد من المديرين والخبراء والعمل، زادت ضرورة الحاجة إلى التنسيق بين عدد كبير من الأفراد الذين تضمهم الوحدة الانتاجية.

وبالإضافة إلى ذلك ينبغى توفير كميات ضخمة من المنتجات النهائية التى تحتاج إليها الأسواق المحلية والعالمية مما يستتبع وجود عدد كبير من الخبراء المدربين إلى جانب التخطيط والإشراف المركزى، والاتصال الجيد بين الأجزاء المختلفة التى يتكون منها التنظيم.

وللبيروقراطية مزايا متعددة فى كل مجال من هذه المجالات: فهى تؤدى إلى وجود وظائف متخصصة، وإشراف مركزى دقيق فضلا عن الوسائل الكفيلة باستتباب النظام العام ووسائل الاتصال.

إن كل هذه المزايا لها أهميتها فى الصناعة، حتى أنه لا يمكن إنشاء المصانع الكبيرة إلا داخل إطار بيروقراطى. فازدياد التخصص وتقسيم العمل فى الصناعة، أوجب زيادة حاجة الصناعة إلى البيروقراطية، ذلك أن البيروقراطية تساعد على وجود نظام معين للتخصص. فهى توجد وظائف أو تخصصات منفصلة عن بعضها انفصالا دقيقا.

كما أدى تطور تكنولوجيا الآلات إلى نشأة التنظيم الاجتماعى البيروقراطى، ذلك أن الميكنة زادت من التخصص وتقسيم العمل، وبذلك زادت حاجة الصناعة إلى البيروقراطية، كذلك فإن التنسيق داخل المصنع لا يتطلب التخطيط الدقيق الرشيد فحسب، بل وأيضا نظاما وانضباطا قويا، وكلاهما لا يمكن تحقيقه إلا فى تنظيم بيروقراطى.

وتتيح البيروقراطية الفرصة لقيام تنظيم إنتاجى يتسم بالكفاءة عن طريق تقسيم المصنع إلى إدارات مختلفة، مثل: إدارة الانتاج، وإدارة المراقبة والتفتيش. كذلك فإن تنسيق وتنشيط المناشطة تحتاج إلى سلسلة من الأوامر والنظام الدقيق، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بالتنظيم البيروقراطى. هذا والارتباط بين الصناعة والبيروقراطية قائم على أساس الحاجة إلى التخطيط الطويل المدى لمواجهة المستقبل، لكى نستطيع الحصول على كميات كافية من المواد الخام. ولكى نستطيع استخدام العمال الذين لهم المهارات التى تحتاج إليها حتى لا تتعطل الآلات والمصانع. فنجاح التخطيط طويل المدى يتوقف على وجود نمط من التنظيم الاجتماعى البيروقراطى، حتى يمكن التحكم فى أفعال الناس كما يمكن التنبؤ بها .

كذلك تحتاج الصناعة إلى البيروقراطيةلأنها تضع وسائل لخلق نظام مستمر دقيق يطبق على العاملين فى كل المستويات، وكل هذه الجوانب تستلزم إشرافا دقيقا على العمل، كما يستلزم طاعة الأوامر طاعة عمياء، وكذلك كبت الدوافع الانسانية الغريزية. وتستطيع البيروقراطية تحقيق كل هذه الأمور بوسائل مختلفة، وذلك بأن تجعل كلا من العامل والموظف منعزلا عن ملكية المواد الخام والآلات وغيرها من الإمكانيات. وهذا معناه أنهما يعتمد على البيروقراطية من الناحية الاقتصادية .

وبالإضافة إلى ذلك فان البيروقراطية تحدد لكل وظيفة مهمة محددة، وتصنع التعليمات والقواعد الدقيقة لكيفية أداء هذه المهمة: بمعنى أنه يمكن تحديد كمية ونوع أداء كل عامل وموظف تحديدا واضحا، مما يمكن من اثابته أو عقابه. ولذا تتميز البيروقراطية بوجود خطوط واضحة للسلطة. فهى تحدد الشخص المسئول عن الفشل أو النجاح فى أداء العمل ثم تعاقبه او تثنيه.

علاقة البيروقراطية بالرأسمالية :

اوضح ماكس فيبر علاقة البيروقراطية بالرأسمالية. فالنظام الراسمالى له اسلوبه المميز العقلانى ويعمل على نمو البيروقراطية، وازدهارها بواسطة العديد من الطرق والوسائل لزيادة سيطرتها فى جميع مجالات الحياة الحديثة. لما لها من نظام صارم محدد ينهض على المعرفة العلمية. وحلل فيبر الكثير من المتغيرات والظروف التى سبقت نشاة الراسمالية، مثل الاسواق الحرة، والعمل على تكوين راس المال العقلانى، ونظم العمل الرسمى الحر. وترشيد التكنولوجيا، وعمليات التحول نحو التجارة والحياة الاقتصادية .

وأوضح ماكس فيبر أن الاخلاق البيروتستانتية والمبادئ الكلفنية الدينية فى نمو وازدهار الراسمالية كتنظيم بيروقراطى معقد يشمل جميع اساليب الحياة بالتربية. واحتلت تنظيمات المصنع مكانة كبيرة لأن ماكس فيبر خاصة فيما يتعلق بنماذج السلطة والبيروقراطية التى بدات تاخذ مكانها فى المانيا وعرض للعديد من الصناعات وتطور نشاتها، وخاصة صناعة القطن فى انجلترا، وعلاقتها بعمليات التوطين الصناعى، وطبيعة وسائل المواصلات ودورها فى تنشيط الحركة الصناعية والتجارية .

والراسمالية كنظام تعمل على تقوية نفوذهـا بالإمكانـات العلميـة والفنية، وإن كان ذلك يحتاج لتشريع اقتـصادى قـوى. والواقـع أن تلـك الاعتبارات لم تخلق النظام الحالى، بل أن هناك قوى اخرى تعمل على زيادة هذا التقدم .

وجدد فيبر المجالات المتباينة التى يمكن أن يطبـق فيهـا نموذجـه المثالى، فيختصرها فى ملادين الاعمال التى تهدف إلى تحقيق الـربح، اى المشروعات الخاصة التى تقدم اغراضا مادية أو مثالية، والمنظمات الخيرية والدينية والسياسية والعسكرية.

وينتهى فيبر إلى القول بأن هذا النموذج البيروقراطى يمثل اداة اكثر كفاية ومعقولية ورشد فى إدارة التنظيمات ذات الحجم الكبير .

ويتساءل فيبر عن سبب عدم حدوث هذا التقدم الراسمالى فى الصين والهند. فالعقبات الروحية والقوى الدينية والسحرية والافكار الفيبريـة لهـذه القضية بالذات كانت كرد فعل معارض للتحليلات المادية المركسية، والتـى رفضها بصفة مستمرة مؤكدة على ان الظاهرة الاجتماعية معقدة ومتشابكة ، ولها جوانبها الاقتصادية والسياسية والدينية .

ويعد التحليل الفيبرى لهذه القضية رد فعل معارض وواضح للتحليل الماركسى. فقد أكد فيبر أن الظاهرة الاجتماعية معقدة ومتشابكة، ولها جوانبها الاقتصادية والسياسية. والدينية. وتلعب المعرفة العلمية لها دورا بارزا فـى تقدم التنظيم البيروقراطى، واستخدام أحد ث طرق العمل واساليب الانتاج.

وترتبط المعرفة التكنولوجية بالنسق الاقتصادى والـصناعى حيـث تؤدى إلى زيادة الكفاءة الانتاجية، واكبر قدر من الانجاز الذى يرجع لزيـادة التخصص القائم على الخبرة العلمية والفنية. وهنا يظهـر أهميـة الأفـراد

المتخصصين ذو الخبرة العلمية التكنولوجية، حيث يعملون على تقوية مراكزهم بواسطة معرفتهم للأساليب الفنية فى العمل.

وتعتبر الطبقات الوسطى خير استيعاب لخصائص الرأسمالية، لما لها من امتيازات اجتماعية واقتصادية، ولارتباطها بطابع أخلاقى دينى مميز(١).

ولكن النمو والتطور الاقتصادى لايكفى وحده لهذا النمو والتطور، وإنما أثرت الأخلاق البروتستانتية. على معالجة النظام الاقتصادى الزراعى والذى وجد فى مرحلة سابقة لمرحلة الرأسمالية الصناعية وتناول كذلك الأصول الأولى للرأسمالية وعلاقتها بالتجارة والملكية، والسياسات الاستعمارية، والتغير التكنولوجى، وتطور مفهوم المواطنة وعلاقتها بالدولة.

وحلل فيبر اثر العوامل الدينية ودورها فى ظهور المجتمع الرأسمالى الحديث، وفى تشكيل السلوك الإنسانى. وعرض أفكار الماركسية وتركيزها على العامل المادى فقط، وإنكاره لكافة العوامل الدينية والمجتمعية الأخرى. وأجاب على سؤال مؤداه: لماذا لم تنشأ الرأسمالية فى أى مكان أو مجتمع آخر غير المجتمعات الأوربية الغربية، واعتبر أن الرأسمالية كانت نتيجة المذهب البروتستانتى، وما يتضمنه من مبادئ وقيم ومعتقدات وتصورات دينية ومجتمعية عملت على نمو وازدهار الرأسمالية كتنظيم بيروقراطى.

وفضلا عن ذلك فإن الكالفنية والبروتستانتية توجه الحياة اليومية الغربية العادية نحو الأنشطة الاقتصادية المنتجة، مثل الادخار، والاستثمار والعمل، والانتاج، واحترام المهن، وقدسيتها. وتنظم البروتستانتية الكلفنية مجموعة من الواجبات والحقوق والسلوك الاقتصادى، وتنذر بعواقب الكسل،

1- M. Weber, The sociology of Religion, P.P. 84–90 .

والخمول والاتكالية، كما أنها تحبب الفرد فى تنمية علاقاته مع جماعات العمل عن طريق قيم علمية ودينية، ولاسيما قيم الامانة والصدق، وضرورة اكتساب الخبرة.

البيروقراطية والقطاع الخارجى:

لا يملك القطاع الخاص القدرة فى البداية على أن يقوم بدور كبير فى مجال التنمية، فهو يعانى بعض ما تعانيه الأجهزة الحكومية. غير أنه إن توفر له المناخ الملائم وأعطى الفرصة لكى ينمو، وبما يملك من الخبرة والتجربة، فإنه سيكون أقدر على الأداء الفعال بحكم طبيعته التى تقتضى منه السرعة فى اتخاذ القرارات، وفى تجنب الإهدار والضياع، وفى تخفيض التكلفة، وفى الارتفاع بمستوى الأداء.

ونشير هنا أن الاجهزة الحكومية إذا امتد سلطانها على القطاع الخاص، وفرضت عليه الكثير من الإجراءات والقيود البيروقراطية فى توجيهها وتنظيمها، فإن ذلك سيحد من قدرة القطاع الخاص على ممارسة دور فعال فى مسيرة التنمية. ويجدر بنا ألا نتوقع من القطاع الخاص ان يعطى أكثر مما يملك، كما يجب الا ننسى أن القطاع الخاص فى معظم الدول النامية حديث النشأة، محدود الفعالية والتجربة، وأنه قد اجتاحته أوبئة الفساد، فزعزعت من ولائه وإنمائه، والتزامه بالمصلحة الوطنية. ومع ذلك فإن القطاع الخاص بطبيعته أقرب إلى التنمية، وما تتطلبه من مباداه ومبادرة، وسرعة فى اتخاذ القرارات، وتحقيق لمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

والقطاع الخاص فى دول منطقة الشرق الاوسط ما زال يعيش على هامش التنمية ونقاءها وما تجود به عليه البيروقراطية من عقود ومشاريع ومناقصات، ويكاد دوره يكون طفيليا يعتمد على الوكالات والحكومات.

ويواجه القطاع الخاص عدة معوقات يتمثل بعضها فى الآتى:-

١- البنيان الاقتصادى.

٢- تسلط الجهاز الحكومى.

٣- ضعف التجربة.

٤- هيمنة العمالة الوافدة.

هذا وقد يأتى اليوم الذى تفر فيه رؤوس الأموال، ويذهب القطاع الخاص بالغنيمة، وتكون الإدارة فى وضع لا تحسد عليه، ويدفع الانسان الثمن غالياً[١].

الشركات الأجنبية :

وتلجأ بعض الدول النامية فى اقتصادها الى الاعتماد على الخبرة الاجنبية، فهى تعتمد عليها إداريا وثقافيا وسياسياً. ولكن هذا التوجيه يرسخ التبعية ويضعف فرص نمو القدرات القومية، خاصة أن الشركات الاجنبية فى تكالبها على مصالحها الخاصة لايمكن أن تسمح بنمو القدرات الإدارية والمحلية، بل تحاول جاهدة عزلها وإن فرضتها الضرورة فإنها تعتمد على إشراكها هامشياً .

ويلتقى هذا التوجه مع مصالح بعض القيادات البيروقراطية وغير البيروقراطية من المنتفعين والانتهازيين. ويقوم هذا التوجه على حجة ومبررات مؤداها عجز الإدارة الوطنية. ومثل هذا التوجه ترسخه الشركات الأجنبية وتعمل على تحقيقه القيادات البيروقراطية، وهو اتجاه يتزايد بمعدل سريع، ويفرض وجوده فى كل القطاعات ذات الصلة المباشرة بالتنمية.

١- د. عامر الكبيس. الإدارة العامة والتنمية فى قطر خلال عقدين. ص٥٥.

وتلجأ بعض الدول على النص فى عقودها على أهمية تدريب الكوادر المحلية، ويبقى هذا النص مغفلاً يفتقر إلى المتابعة ولا يجد طريقه إلى التطبيق، ولولا ذلك لكان فى اكثر هذه الدول رصيد كبير من الخبرة المحلية بعد سنوات طويلة تقضيها الشركات الأجنبية فى تنفيذ وتشغيل العديد من المشاريع.

وتهتم القيادات البيروقراطية بمثل هذا النص لأنه يساعد على درء الشكوك، وتبقى عليه مغفلا ولا تهتم بالمتابعة. ومثل هذا الموقف ينسجم مع موقف القيادات البيروقراطية فى إبداء الاهتمام بالاصلاح الادارى، ثم إجهاض محاولاته، لأنه يهمها دائماً أن يبقى العجز الإدارى، وان تبقى كل السلبيات البيروقراطية متفشية، وأن ينتشر الفساد الادارى.

والبيروقراطية تعزز الفرصة للإفراط فى العقود التى تعقد مع الشركات الأجنبية لإدارة العديد من المشروعات. وهذا النمط من الاقتصاد ليس نمطا جديداً فى طبيعته، إنما هو نمط جديد فى درجته. فلقد أصبح اللجوء إلى الشركات الاجنبية لحل مشكلة العجز الادارى ظاهرة مستفحلة، إذ بدأت هذه الشركات تدير عددا من المرافق لم تكن تديرها من قبل.

ورغم ان الضرورة قد تقتضى فى أوضاع معينة الاعتماد على الشركات الأجنبية فى إدارة بعض المشروعات، فإن هذا يجب أن يكون لمدى زمنى محدود، وأن يواكبه تطوير للقدرات المحلية حتى تستطيع أن تتسلم زمام الإدارة فى المستقبل القريب. أما ترك الحبل على الغارب بالافراط فى الاعتماد على الشركات الأجنبية، فإنه يحبط أى محاولة لتطوير القدرات المحلية ويبقى على العجز الادارى قائماً .

إن البيروقراطية تعطى الفرصة لمثل هذا الإفراط فى الاعتماد على الشركات الاجنبية، ويظل هذا الوضع مقبولا طالما انه مقدم على شركة

اجنبية، وترفض البيروقراطية زيادة محدودة فى الحوافز المادية، أو ترفض اعتماد لمشروع معين، فى وقت تقبل فيه زيادات عالية واعتمـادات كبيـرة طالما كان ذلك يحكمه عقد من شركة أجنبية.

البيروقراطية والتنمية

ولا شك أن اضطلاع الأجهزة الحكومية بدور فعال فى التنمية يتطلب تغيرا جذريا قد يستحيل حدوثه لأنه يخالف التيـار البيروقراطـى ويخـالف طبيعة البيروقراطية، أو قد يحدث ببطء ويستغرق زمنا طـويلاً، ولا يمكـن خلال هذا الزمن أن تضطلع البيروقراطية بالمهام الجديدة بكفاءة وفعالية.

ولاشك أنه يمكن الغاء دور الاجهزة الحكومية فى التنميـة، ولكـن يجب التوفيق بين قدرات هذه الاجهزة، والبرامج والمشاريع التى يوكل إليها امر تنفيذها بحيث يتوافق ذلك مع تحقيق مخرجـات تتمثـل فـى الكفايـة والفعالية، بدلا من إرهاق هذه الأجهزة تحت وطـأة العديـد مـن البـرامج والمشاريع التى تمثل أعباء أكبر من قدرة هذه الأجهزة على الاصطلاع بها بكفاية وفاعلية.

ويجب السعى إلى ايجاد جهاز ادارى له حد أدنى من الفعالية والكفاية ولايقاف التوسع الهيكلى بإنشاء أجهزة جديدة كلما برزت مهمة جديـد، لأن مثل هذا التوسع سيضيف رصيدا جديداً من المشاكل الإداريـة ولا يـساعد كثيراً فى حل الاختناقات الإدارية التى سببها الازدياد المتعاظم فـى المهـام والأعباء الملقاة على عاتق الأجهزة الحكومية.

إن قدرة الأجهزة الحكومية على أداء الخدمات التقليدية بكفاية وفاعلية سيكون لها تاثيرات كبيرة على تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية. وإن اضطلعت بالنصيب الأكبر فى تنفيذها المؤسسات والشركات العامة أو شركات القطاع

الخاص. ولاشك أن المهام الجديدة قد خلقت مهام جديدة أخرى فـــى إطـــار الخدمات التقليدية التى تضطلع فيها الأجهزة الحكومية. فالحفاظ على الأمـــن والنظام وتيسير الخدمات الصحية والتعليمية والرعاية الاجتماعية تمثل أعباء تزايدت حجمها، وربما فى طبيعتهـــا فـــى غمـــرة التقييـــدات الاجتماعيـــة والاقتصادية المصاحبة لعملية التنمية. ومثل هذه الخدمات ذات مساس مباشر ببرامج ومشاريع التنمية.

إن الاجهزة الحكومية إذا كانت قادرة على أداء مثل هذه الخـــدمات فى الحدود الدنيا من الكفاية والفعالية، فإن ذلك سيساعد على تنفيـــذ بـــرامج ومشاريع التنمية.

وفى كل الاحوال ستظل الأجهزة الحكومية مسئولة عن إعداد وتنفيذ السياسات والأجهزة المتصلة ببرامج التنمية. ومن الأمثلة على ذلك سياســـة الاستقدام، وأنظمة الاستيراد وأنظمة تصنيف المقاولين، والسجل التجـــارى، والأنظمة التى تحكم إنشاء المؤسسات والشركات العامة، وكذلك الأنظمة التى تحكم انشاء الشركات الخاصة.

ومن الواضح أن تعاظم المهام التقليدية بجانب الازدياد المضطرد فى المهام التنموية وتصدى الأجهزة الحكومية لأداء الجزء الاكبر منها فى وقت لا تملك فيه هذه الأجهزة إلا قدرات محدودة جدا سيشل هذه الأجهزة حتـــى عن أداء الخدمات التقليدية بالصورة المطلوبة[١].

وقد انصهرت البيرقراطيون فى بوتقة الإدارات الحكومية، وألفـــوا انماطا معينة من السلوك الإدارى يـــصبح بأيـــديهم اتخـــاذ القـــرارات فـــى المشروعات العامة، او على الأقل المشاركة فى اتخاذ القرارات، أو التـــاثير

١- نفس المرجع. ص ص ١٨٨- ١٨٩.

على متخذى القرار. ولقد كان الاعتماد على الخـــريجين الجـــدد وتـــدريبهم التدريب الكافى الحل الاسلم لمعضلة القوى البشرية فى المشروعات العامة.

ولعل من أخطر العوامل التى تؤثر على فعالية المشروعات العامـــة حسن اختيار القيادات الادارية. ويبدو فى الكثيـــر مـــن الـــدول الناميـــة ان المشروعات العامة تمثل أرضاً خصبة لتوزيع الغنائم الوظيفيـــة والاســـتئثار بالمزايا والحوافز المالية. ولذلك قد يأتى إلى المراكـــز القياديـــة فـــى هـــذه المشروعات أفراداً ليسوا مؤهلين أصلاً لإدارة هذه المشروعات. ولهذا فـــإن المرونة فى سياسات التوظيف المطلوب فى هذه المشروعات لتحقيق استقطاب الكفاءات الأفضل، قد يكون فى نفس الوقت ثغرة كبيرة ينفذ منها المستفيدون من كل ألوان المحسوبية، وهى تهدم تماما الحكمة وراء المرونة المطلوبة(١).

البيروقراطية والتنمية والاقتصاد:

وقد فرضت الدول النامية أن تكـــون الإدارة الحكوميـــة هـــى إدارة التنمية. وعليه فإن عائدات البنيان الاقتصادى المرتكز على مورد واحد تعود عائداته إلى الحكومة، مما يعزز هيمنة الإدارة الحكومية على مسيرة التنميـــة ومباشرة الدور الأكبر فيها. هذا ومن غير المنتظر من الأجهزة الحكومية أن تكون إدارة صالحة للتنمية وهى التى تدفع رايات البيروقراطية وتدين بالولاء للروتين حيث تنتج فى كل يوم نسيجا معقـــدا مـــن الإجـــراءات والأنظمـــة والقواعد، وتضطهد الكفاءة، والانتاجية والروح المعنوية.

وفى مثل هذه الظروف تتوسع بناء الامبراطورية الإدارية، والتـــى تمنح ولايتها للبيروقراطيين بكل فئاتهم، وفى مقدمتهم المتسلقون، ولا تجد فى قاموسها مكاناً للإنجاز أو الأداء . وليس ثمة شك فى أن الاجهزة الحكومية

١- د. عامر الكبيس. الإدارة العامة والتنمية فى قطر خلال عقدين. ص٥٥.

تمارس الدور المهيمن فى إدارة التنمية وتصبغها صبغة بيروقراطية.

ولقد حاولت دول منطقة الشرق الأوسط شانها شأن بقية الدول النامية أن تتجاوز بعدد من الأنشطة التنموية تلك السلبيات البيروقراطية، فسارعت إلى إنشاء العديد من المؤسسات العامة والشركات العامة، وأوكلت إليها عددا من المهام المسماة بالمهام التنموية، غير أن الآمال التى علقتها هذه الدول على هذه الأنماط الجديدة لم تلبث إلا قليلا حتى تبدد أكثرها، إذ غلبت هذه الانماط سلبيات الأجهزة الحكومية، ولاحقتها القيود الرقابية، فكبتت حريتها، وقضت على مرونتها.

ورغم أن الاتجاه نحو إنشاء المؤسسات العامة والشركات العامة هو اتجاه طبيعى حين تخوض الحكومة غمار العديد من المجالات والتى لا يمكن إدارتها بنفس الأسلوب الذى تتبعه الأجهزة الحكومية، فإن هذا الاتجاه هو اعتراف بعجز الإدارة العامة، أن تكون إدارة تنمية، وتأكيد على أن إدارة التنمية من صفاتها المرونة والقدرة على الحركة والكفاءة فى الأداء.

ولقد كان من المتوقع أن أنماط المؤسسات العامة والشركات العامة تأخذ من صفات المؤسسات والشركات الخاصة مرونتها وقدرتها على الحركة والكفاءة فى الأداء، وكانت الآمال المعلقة عليها أكبر بكثير من قدرة هذه الأنماط على الأداء، ولكن من المؤسف أن نجد سجل هذه الأنماط حافل بالفشل أكثر مما هو حافل بالنجاح، فهذه الأنماط لا تبتعد كثيرا عن الأجهزة الحكومية.

ولعل هذا يرجع إلى سوء الاختيار والإعداد، والتأخير فى التنفيذ، وارتفاع التكلفة، وسوء التنفيذ، وضعف قدرات إدارة التنمية فى دراسة البدائل واتخاذ القرار المناسب وضآلة المعلومات المتوفرة لديها، ومن ثم فإن العديد من المشروعات قد تفتقر إلى الدراسة المطلوبة. وحين تلجأ إدارة

التنمية إلى تلافى الضعف بالاعتماد على الاستشارة من الخارج، فانـــه قــد يشوبها شوائب أخرى، لا تتصل بمدى توفر المعلومات والمهـــارة اللازمـــة للدراسة إلا بقدر ما تتصل بضآلة المعلومات وعدم الاحاطة بالواقع المحلى.

كما يرجع فشل هذه الأنماط إلى الفساد الإدارى الذى يوجه العقــود وجهة مفروضة لصالح القيادات الإدارية أو غير الادارية. وقد يكون القرار وراء بعض المشروعات سياسيا أكثر من كونه إداريا. يضاف إلى ذلك سوء اختيار الجهة المنفذة، أو عدم توفر القدرات أوالامكانات اللازمة للتنفيــذ أو الإجراءات البيروقراطية المعيقة أو ضعف الاشراف على التنفيذ.

وتشكو الدول النامية من نقص القوى العاملة، وترجع هذه الـشكوى إلى الأجهزة الحكومية التى تتجه إلى المغالاة فى طلباتها من الوظائف لبنـــاء امبراطوريات بيروقراطية، رغم أنها لا تعانى فى الحقيقة من نقص القـــوى العاملة بقدر ما تعانى من سوء واستخدام لهذه القوى العاملة، مما ينتج عنـــه ضعف الإنتاجية واستمرار تعاظم الشكوى من النقص أو محاولة تبنى السبل الكفيلة بتحقيق الزيادة.

ولقد تبين أن جوهر هذه المشكلة يبدو فى ظاهرها نقصان فى القوى العاملة، ولكن فى الواقع هى مشكلة تنظيمية تكمن أصلا فى عـــدم اســـتخدام القوى العاملة الاستخدام الأمثل وفق مستوياتها التعليمية والتدريبية[١].

وقد أشارت خطة التنمية الثالثة فى المملكة العربية السعودية إلى أن الطلب على القوى البشرية من قبل العديد من الأجهـــزة الحكوميـــة مرتفـــع بالرغم من وجود فائض من هذه القوى لدى بعض الأجهزة، وأنه إذا لم يـــتم

١- د. عثمان الأحمد. ندوة أهمية الادارة للتنمية. ص١٢٠.

ضبط الطلب، فإن وظائف الخدمة المدنية ستنزف مصادر القوى البشرية وتزاحم القطاع الخاص على هذه المصادر.

الفصل الثالث عشر
البيروقراطية والسياسة

يفيد إدراك الفارق بين الدولة والحكومة من الناحية النظرية، وليس من الناحية العملية فقط فكل عمل تقوم به الدولة هو عمل حكـومى. وتكمـن إدارة الدولة فى قوانينها، ولكن الحكومة هى الادارة البيروقراطية التى تقوم بالتنفيذ[١].

أما البيروقراطية فى الدولة الحديثة فتميل إلى أن تعمل كجهاز قائم بذاته يتكون من مجموعة من الموظفين المتخصصين الذين بمرور الأيام يـصبحون منفصلين أثناء ممارستهم لعملهم عن عواطفهم الشخصية وعن آرائهم.

وربما كانت هذه الخاصية هى التى تعطل تنفيذ القرارات أو تجمدها، وخاصة فى المجتمعات الاشتراكية التى لايكون فيها رأى المواطن منفـصل عن إنماء رأى الدولة العام، وخاصة عندما تكون مصلحة الدولة هى مصلحة كل فرد ينتفع بها ويدافع عنها ويهمه أن يعم الخير العام فى النهاية، ويتصل اتصالا مباشرا بجيله الحاضر.

وتقرر السياسة العامة التى يسير وفقها الجهاز البيروقراطى بواسطة سلطات تقف فى قمة القوة، وهى فى العادة تكون السلطات المسئولة مباشرة عن هذا الجهاز.

وهذا راجع فى واقع الأمر إلى طبيعة التنظيم السياسى الاقتـصادى فى الدول الرأسمالية، ولكن إذا كان رسم السياسة العامة مسألة لا يستقل بها مجموعة من الناس، بل هى قسمة مشتركة بـين جميـع المـواطنين، فـإن

١- د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والـسلوك الانحرافـى. ص ص١٨٠- ١٨١.

الصورة العامة للسياسة التى يسير وفقها الجهاز البيروقراطى فى الدولة لابد أن تتغير تغيرا كليا فى هذه الحالة.

ويقوم العمود الفقرى للبيروقراطية على السلطة الإدارية، ومع ذلك ينتهى أمر الجهاز البيروقراطى. أما السلطة التشريعية فهى غالبا ما تكون فى يد المجالس الشعبية، ومعنى ذلك أن البيروقراطية يمكن أن تعدل من اتجاهها نتيجة لتشريعات تصدرها هذه المجالس. ولكن الواقع أن المشرع يقع فى كثير من الأحيان فريسة للتوجيه البيروقراطى ذاته. فلا تصدر تشريعات إلا إذا كانت صالحة من وجهة نظر القائمين على أمر التنظيم البيروقراطى.

وترتبط البيروقراطية بالدولة والحكومة ارتباطا وثيقا، فقد أورد الفيلسوف هيجل أن الدولة تعتمد على الأجهزة الادارية لتحقيق أهدافها، وذلك بواسطة التطبيقات التى تتمتع بطبقة عالية من الذكاء والشعور بالوعى. ومن ثم فالبيروقراطية - كما رآها هيجل - هى قنطرة بين كل من الدولة والمجتمع المدنى. وقد تصور هيجل الدولة وأجهزتها البيروقراطية والطبقة العمالية والتى تصبح فيما بعد طبقة عالمية، تلك الطبقة التى تمثل من قبل المجتمع ككل.

ويختلف هنا هيجل عن ماركس الذى يجد الطبقة العاملة هى الطبقة العمالية، والتى يجب أن تظهر عن طريق النشاطات الثورية وأن كل الملكية الخاصة والطبقات سوف تختفى.

وتعنى بيروقراطية الدولة مجالات تنفيذية أو احتكار معلومات وفرص لممارسة النفوذ وتأكيد استقلاله عن هيئات اتخاذ القرار، والاستغلال هنا يعنى السماح لتفسير البيروقراطية للصالح العام للمجتمع فى نشاطه اليومى. وبهذا تحول الأسلوب نحو البيروقراطية نفسها إلى مجموعة ضغط

وإلى قطاع من المجتمع يعطى لنفسه حق المشاركة فى تحديد وتفسير الصالح العام.

وينتج عن ذلك أن تتوسع فى اكتساب مزايا وضمانات يوسع من استغلالها فى التنفيذ. كل هذا يتجلى فى التعبيرات الفردية باسم الصالح العام. وبقدر اتجاه البيروقراطية نحو تحقيق صالحها الخاص، وبمعنى اخر تحقيق مصالح الفئة الحاكمة[١].

وأشار ماركس فى كتابه "الدولة البيروقراطية" إلى أنواع التنظيمات المختلفة الموجودة فى المجتمعات المعاصرة، تسيطر فيها كل من أجهزة الدولة والطبقات الحاكمة من أجل استغلال عامة الشعب أو ما يعرف بالطبقات العاملة والكادحة. وتصور ماركس مفهوم الدولة الحديثة بأنها شئ يسمو فوق كل الصراعات الجزئية، والتى تمثل المصالح العامة تتجسد فيها الملكية النظامية والدستورية.

واعتبر ماركس الدولة مصدر الحرية الفردية Individual Freedom وهى الأفكار التى تحدث بداخلها الصراع من أجل تحقيق مصالح المجتمع المدنى، ذلك المجتمع الذى لا يستفيد على الاطلاق من نتائج هذه الصراعات. فالدولة فى الواقع هى الادارة ووسيلة السيطرة والتحكم من قبل الطبقة الحاكمة، وهى القناع الذى يختبئ وراءه مصالح هذه الطبقة من أجل تحقيق أهدافها وتحت شعار ما يعرف بالحرية.

وأشار ماركس إلى ما أسماه العلاقة الوظيفية بين كل من البناء الفوقى والبناء التحتى فى المجتمع، وإلى أى حد يمكن للبناء الاقتصادى أن

---

١ - د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. االسياسة والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع السياسى. ص٢٠٢.

يحدد طابع البناءات الاجتماعية والثقافية والفكرية، والتى تتمثل فى نوعية السياسة، والقانون، والأخلاق، والدين باعتبارهم من أهم مكونات الانتاج الفكرى لأفراد المجتمع. وحاول ماركس أن يحدد كيفية تفسير نظام الدولة وأجهزتها عن طريق تحليل مفاهيم الاغتراب وتقسيم العمل، وذلك عند تصوره للمجتمع الشيوعى، ذلك المجتمع الذى يعتمد أساسا على أن كل فرد حراً وبعيدا عن القيود الأخرى التى توجد فى المجتمعات غير الشيوعية.

وتصور ماركس أن مبدأ تقسيم العمل سوف يتلاشى بالفعل حيث يصل المجتمع إلى مرحلة الشيوعية، تلك المرحلة التى سوف تقضى تماما على الاغتراب، وتظهر الحياة الجديدة للناس والتى تتسم بطابع الحرية الفردية والديمقراطية الحقيقية(١).

وقد ذهب فانسنت دى جورناى Vienceant de journay إلى استخدام مصطلح البيروقراطية فى منتصف القرن الثامن عشر، وربط مصطلحات الملكية والارستقراطية والديموقراطية بكلمة فى معناها تعنى سلطة الحكم، سواء كان حكما ملكيا أو حكم صفوات، أوحكم الجماهير، أو الموظفين العموميين.

وكان أرسطو قد صنف الحكم إلى ثلاثة أشكال تقترن بنظام الحكومات. ففى الملكية نجد الملك، يمثل صورة المثالية للحاكم، فى حين أنه يمثل صورة الطاغية أيضا حينما ينحرف بها. وفى المقابل فإن أرسطو عبر عن حكومة الأغلبية باستخدام كلمة دستور ومن الديمقراطية بأنها صورة الانحراف بها. وبعد عشرين قرنا اكتسبت البيروقراطية مضمونا متميزا باعتبارها حكومة شعبية ومسئولة، ولكن المعنى الجماهيرى المتصل بها أصبح مهملا. ثم أن

١- د. عبدالله محمد عبد الرحمن. النظرية فى علم الاجتماع. ص ص٤٠٤- ٤٠٥.

الدستور أصبح يعنى القوانين الأساسية التى يسير عليها نظام الحكم، ولكنه ليس نمطا من الحكومة، ومفهوم الديموقراطية لم يعد ذا دلالة اللهم فى عبارة جاءت فى عبارات، ماديسون وتوكوفى، وهى طغيان الأكثرية[١].

ونشر "O. Donce" العلاقة بين البيروقراطية والدولة فنظر إلى أن واجب البيروقراطيين هو ضمان نظام السيادة للدولة، وأن نشاط مؤسساتها وأداراتها فى التحكيم والاقناع، هى التى تؤدى إلى ظهور المنتجات التى تدعم كلا من سيطرة الدولة وطبيعتها السياسية، والاقتصادية، وفى ضوء هذه السيطرة توجه قدرا كبيراً من نشاطها نحو تحقيق المصالح المتحكمة إقتصاديا، وهو دور وساطى.

وتقوم البيروقراطية من جهة أخرى بوضع سياسة الإنتاج، وتوفير الخدمات والمراقبة وزيادة موارد أفراد المجتمع ككل. وتحسين أوضاع القطاعات الفقيرة، والمحرومة، وفى ضوء هذه المهمة تصبح فعاليتها فى تمثيل الصالح العام.

البيروقراطية والديمقراطية :

ترتبط البيروقراطية بالديمقراطية ارتباطا وثيقا فالتنظيم البيروقراطى بناء اجتماعى اقتصادى له نتائج تنعكس على التنظيم ذاته. سواء كانت هذه النتائج اقتصادية أم سياسية أم اجتماعية. ويحدث نوع من الصراع بين ممارس السلطة وقادة التنظيمات أنفسهم من ناحية، وبين ما يتمتعون به من امتيازات مجتمعية، سواء كانوا أمراء اقطاعيين، أو قادة لهم اهتماماتهم ووضعهم داخل التنظيمات الرسمية الرأسمالية.

١- د. السيد حنفى عوض. السياسة والمجتمع. علم الاجتماع السياسى. ص ص١٣٥-١٣٧.

أما الديمقراطية، فهى نمط سياسى للدولة وهى ترتبط بالبيروقراطية فى إدارتها حقيقة أن هذا المصطلح حمل مثلا معانى الاستهجان تاريخيا، إلا أن روبرت ميشلز وماركس فيبر أكسبا المصطلح معانى طيبة حتى أصبح يعنى السلطة التى يمارسها الموظفون وهوما يطلق عليه البيروقراطية فى السلطة.

فقد خلص ميشلز إلى نتيجة مؤداها. أن النظام المتبع فى الحزب يتسم بالاوليجاركية. فالديمقراطية شعار لا وجود له واقعيا، يتردد فقط فى القواعد واللوائح التنظيمة المدونة.

وهكذا فإن التنظيمات الكبرى التى تعتمد على البيروقراطية لا تتيح فرصة تحقيق الديمقراطية الداخلية. وربما يرجع ذلك إلى سببين رئيسيين. فالديمقراطية الحقيقة تعنى المشاركة الفعلية من جانب أعضاء التنظيم فى العملية السياسية المتمثلة فى صياغة سياسته والاشراف على تنفيذها . ولاشك أن هذا أمر غير واقعى، بل يكاد يكون مستحيلا إذا أخذنا فى الاعتبار التزايد الهائل فى أعداد من يشغلون وظائف إدارية وكتابية تتصل بالأعمال الروتينية فى التنظيمات.

واهتم ماكس فيبر بمناقشة العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية. وفى رأيه ضرورة الفصل بين الظروف الواقعية والأحكام القيمية. فالتنظيم الاقتصادى بناء إجتماعى إقتصادى له نتائجه تنعكس على التنظيم ذاته سواء كانت هذه النتائج اقتصادية أم سياسية أم اجتماعية. كذلك فإن العلاقات التى تربط بين الأفراد، وخاصة علاقات القوة. فالبيروقراطية تمارس القوة، مما يؤثر فى فرص الديمقراطية والحرية. وتستند البيروقراطية حتما إلى الامتثال والطاعة. أما الديمقراطية فتستند إلى حرية التعبير وتكافؤ لفرص.

وذهب فيبر إلى القول بأن النتائج السلبية للتحول نحو البيروقراطية: هى نقص الحرية الفردية وتهديد النظم الديموقراطية فى المجتمعات الفردية. كما يصاحب هذا التحول نتائج تعمل على هدم ودمار الديموقراطية نفسها داخل التنظيمات البيروقراطية وخارجها، نتيجة لوجود صراعات من أجل القوة والاحتفاظ بها من قبل القادة السياسيين أو التنظيميين، والعمل على تكوين جماعات ذات قوة اجتماعية تساعدهم على زيادة نفوذهم. فالبيروقراطية التى ينهض عليها التنظيم فعلى المستوى الداخلى - تكون النتائج عكسية، لأنها تنظيمات تحتاج لخبرة تكنولوجية عليا متطورة، وارتباطها بوسائل القوة التى تكون تحت سلطات القيادة العليا.

هنا تصبح أزمة تنظيمية واضحة من خلال الصراع بين البيروقراطية الادارية وبين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية. فالصراع بين هذه الهيئات الثلاث، والتى يكشف عنها اختبار العلاقات الداخلية لبناءات التنظيم وبين العناصر التنظيمية الأساسية، وسياسات الصراع على السلطة. وقد يحدث صراع بين الهيئة التشريعية والإدارية الاشرافية حول تحديد السياسات الداخلية للتنظيمات. كما ظهر صراع سياسى حول العديد من المشكلات مثل اتخاذ القرارات وغيرها.

وذهب فيبر إلى القول بأن النتائج السلبية للتحول نحو البيروقراطية تبدو فى نقص الحرية الفردية، وتهديد النظم الديموقراطية فى المجتمعات الغربية، إلا أنها تعتمد فى اختيار أعضائها على مجموعة معايير موضوعية مثل: التعليم والخبرة الفنية، فإن هذا من شأنه أن يخلق مستويات اجتماعية متباينة داخل التنظيم ذاته، وتناقضات بين الأعضاء الذين يشغلون مراكزهم بالاعتماد على مؤهلاتهم الخاصة، وبين الذين يشغلون أوضاعا معينة، فى التنظيم بحكم مكانتهم الاقتصادية أو السياسية أو إنتماءاتهم الخاصة فى المجتمع.

ويضيف فيبر أن اعتماد البيروقراطية على قواعد غير شخصية، وممارسة السلطة الخارجية والظروف المحيطة بها فى بناء اجتماعى له طابع خاص. ويؤكد فيبر فى هذا الصدد أن الطابع غير الشخصى للجهاز البيروقراطى، ونظامه العقلى من العوامل التى تجعله قادرا على أداء وظائفه فى أشد الظروف تنوعا، وبالنسبة لأغراض سياسية واقتصادية متعددة التنظيمات.

وعليه فإن نمو البيروقراطية قد يترتب عليه القضاء على تكافؤ الفرص، أو أن النظام القانونى الرسمى قد يحدث تأثيرا سلبياً فيما يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية فى المجتمع(١).

وقد لاحظ روبرت ميرتون R. Merton أن القواعد التى وضعها فيبر بوصفها وسائل لتحقيق بعض الغايات. غالبا ما تتحول إلى غايات فى ذاتها. فالبناء العقلى الذى صاغه فيبر تكون نتائج غير متوقعة تمثل معوقات وظيفية للكفاءة.

وذهب سيلزنيك Selznieck إلى أن الوحدات الفرعية للتنظيم تضع لنفسها أهدافا خاصة، تدخل أحيانا فى صراع مع الأهداف العامة.

وميّز جولدنر A. Gouldner أنماط البيروقراطية الصناعية ، ورأى ضرورة التمييز بين البيروقراطية المتمركزة حول العقاب، والبيروقراطية النيابية. وقرر بندكس R. Bendix أنه من العسير تقدير كفاءة التنظيم دون أن نأخذ فى الاعتبار القواعد السياسية، والاتجاهات الانسانية نحو هذه القواعد.

وقد أثار جون ستيوارت ميل Mill قضية العلاقة بين البيروقراطية والديموقراطية وناقش كذلك السيطرة البيروقراطية على المجتمعات، ودفعت هذه الآراء bagot إلى الإشارة إلى النجاح المحدود الذى يمكن أن تحققه

1- Gerth and Mills, Op. cit. P. 224.

البيروقراطية. فهى تعتمد على الروتين، ولا تتيح الفرصة للمرونة عند مواجهة المواقف الجديدة، وقد كان باجوت واعيا لأخطار الاندماج فى الروتين. لذلك لجأ إلى أفضل الطرق الذى يتيحه النظام السياسى الإنجليزى، وهو تغير الوزراء على نحو لا يمكنهم من الارتباط بسلوك جامد. فالوزراء الجدد فى – رأيه – أشد حساسية للرأى العام وأكثرقدرة على التكيف مع العمليات الادارية[١].

والواقع أن تنوع الخبرات السياسية فى دول أوربا الغربية قد لعب دورا فى تحديد مفهوم البيروقراطية حيث ثمة تباين واضح بين التصورين الإنجليزى والألمانى. ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة النظام الإدارى والأسس التى يستند إليها. ففى ألمانيا تدار الدولة بطريقة مركزية بواسطة موظفين متخصصين يمارسون أعمالهم فى ضوء نظريات إدارية معينة لذلك حملت الكتابات التى تناولت البيروقراطية فى ألمانيا طابعا فنيا وترتبط بالجوانب القانونية.

وقد عبر فون شتاين Von Stein عن تلك النقطة، فقال: "أن من أعظم الإنجازات الألمانية التوصل إلى علم متكامل يتناول الدولة، وهو الشئ الذى تفتقده بريطانيا وفرنسا على السواء[٢].

وقد أصبحت الحكومة الحديثة تتولى مسئوليات جديدة هى الرعاية الاجتماعية – أى تقديم خدمات لأفراد الدولة الواحدة. وكانت الجماعة القرابية تتولى تقديم بعض هذه الخدمات. ولكن الدولة أنشأت خدمات أخرى لم تكن

---

١ – د. السيد الحسينى. علم الاجتماع السياسى. ص ص٢٤٢- ٢٤٣.

1- H. C. Johnson, concept of bureaucracy in Cameralisom Political Quar terly, Vol 79, PP. 376-402.

موجودة من قبل، وتقوم الحكومة بتنفيذ هذه الأعمال لأسباب سياسية القوى، ولدوافع أيديولوجية، الأمر الذى أدى الى ازدياد الاتجاه نحو البيروقراطية.

وقد ذهب ميل Mill فى مؤلفه عن الحكومة التمثيلية (١٩٦١) إلى القول بأنه "إذا كانت الحكومة فى أيدى الحكام المحترفين، فهذا يعنى البيروقراطية، وقد دعم هارولد لاسكى هذه المقولة، فقال فى مقال عن البيروقراطية فى موسوعة العلوم الاجتماعية بأن: للمصطلح دلالة على نوع من الحكومة ينهض بعملية الرقابة الكاملة، فيها الموظفون، حتى أن سلطتهم قد تعرض حريات أفراد الشعب للتهديد.

وذهب الأستاذ مارتن ألبرو إلى أن البيروقراطية قد نشأت من الاهتمام بالوضع المناسب الذى يشغله الإدارى فى الحكومات الحديثة، حيث قارن مفكرو القرن التاسع عشر بين البيروقراطية والديموقراطية، وما تشمله من حريات، واتجهت جهودهم عبر اتجاهين غير مترابطين هما: تحديد قيم الديموقراطية والحصول على معلومات من كافة الموظفين العموميين فى الحكومة الحديثة.

وقد استعرض هيرمان فاينر الاتهامات التى وجهت إلى البيروقراطية خلال تاريخها وأوضح أن الاتهام الوحيد الموجه للبيروقراطية ينحصر فى سوء استخدام الموظفين الحكوميين لسلطاتهم، فهذه الطبقة من الموظفين تعمل بدورها على زيادة نفوذها، فيظهر هناك نوع من وظائف البروليتاريا ذات الرسمية. وللجوء هذه الطبقة ومحاولتها بصفة مستمرة زيادة وضعها الاجتماعى والاقتصادى والسياسى معاً. هذا فضلا عن ظهور الصراع بين القيادة التنظيمية، والادارية، وبين أصحاب الخبرة الفنية (الهيئة الادارية والهيئة الفنية) فالكل يعمل على امتلاك القوة والسيطرة على حساب الفئة الأخرى.

فمن الناحية الادارية تعمل هذه القيادات على عقد جلساتها الدورية بصفة سرية، وتتخذ القرارات تجاه الصالح التنظيمى العام. ومن الناحية الفنية يحاول أصحابها الاحتفاظ بأسرارهم الوظيفية الفنية. ولكل من الفئتين وضعهم الخاص داخل التنظيم نفسه، ولهذا تصبح هناك أزمة تنظيمية واضحة من خلال الصراع بين البيروقراطية الادارية، وبين الهيئة التشريعية والهيئة الفنية.

وقد أشار ديفرى فى هذا الصدد أن حقيقة الفساد فى الدول النامية يرجع الضرورة للصفوة الحديثة المتعلمة من الموظفين، والمسؤلون عن شئون الدولة وجميع عمليات تحديثها، لاتجاهم لتكوين أجهزة إدارية بيروقراطية غير ذا طابع كفء ومتسارع. وهذا ما تؤيده نتائج الدراسات الحديثة فى هذه البلدان على التنظيمات البيروقراطية، وارتباط الفساد البيروقراطى التنظيمى بالفساد السياسى(١).

والواقع، أن دارسى البيروقراطية يهتمون بدراسة الديموقراطية قدر اهتمام دارسى الديموقراطية بتناول البيروقراطية. فقد فرضت الظروف الاجتماعية التى مرت بها المجتمعات الحديثة بعض الاعتبارات النظرية على دارسى الديموقراطية بحيث بات واضحا أن اغفال ظاهرة البيروقراطية قد يؤدى إلى مشكلات فعلية، فإذا كان الحكم الديموقراطى بصورته التقليدية ممكن التطبيق فى مجتمع صغير، فإنه يصعب تطبيقها فى مجتمع كبير، دون أن تأخذ البيروقراطية فى الاعتبار.

1- P. Dwived, Bureaucracy corruptionin Developing countries in T. Dalbby & M. Werthman (Ed.), Bureaucrocy Historical Perspective. P.P. 88-90.

وإذا كانت النظرية السياسية خلال القرن التاسع عشر قد اهتمت اهتماما كبيرا بمسألة الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فى الدولة الديموقراطية، إلا أنها لم تهتم بنفس القدر بتحديد موقع أو وضع الموظف داخل هذا الإطار. ولقد افترضت النظرية السياسية أن الموظف ما هو إلا أداة أو وسيلة تستخدمها أجهزة الدول المختلفة. ولم يطرأ تغير على هذا الموقف إلا بتطور نظم الحكم الحديثة التى بدأت تعتبره دعامة الإدارة الديمقراطية. وهكذا نجد فى الكتابات المعنية بالديموقراطية مناهج شاع استخدامها فى الكتابات المهتمة بالبيروقراطية، فالمسئولية والقدرة على التقدير، وسرعة الاستجابة.

ويمكن تحديد ثلاث منظورات واضحة إزاء نفوذ الموظفين العموميين فى الدول الغربية. الاول يؤكد أن الموظفين قد حصلوا على سلطات متزايدة، وأنه يجب تحديد اختصاصاتهم. فى ضوء موقعهم داخل المجتمع، والثانى يذهب إلى أن الموظفين قد اكتسبوا بالفعل قوة متزايدة، وأنه من الضرورى التأكد من صحة ممارستهم لها. أما المنظور الثالث: فيكشف عن أن الموظفين قد حصلوا بالفعل على السلطة. لكن لابد من تحديد الوسائل التى تضمن استغناء المجتمع عن خدماتهم.

ويبدو أن المنظور الأخير هو أكثر المنظورات الثلاث تطرفا وهو فى نفس الوقت أقلها وضوحاً. فالخطر الذى يمثله الموظفون بالنسبة للديموقراطية لا يتمثل فى تأثيرهم ونفوذهم وتغلغلهم فى كافة وجوه الحياة الاجتماعية، مما دعا هيوارت Hewart فى مؤلفه الاستبداد الجديد The New Despotism إلى شن هجوم عنيف على التأثير المتزايد الذى يمارسه الموظفون على مختلف جوانب البناء الاجتماعى بما فى ذلك الأحزاب

السياسية. فالقوانين التى تنص على اللجان التشريعية البريطانية لاعتمادها تحتاج إلى موافقة الموظفين المتخصصين .

ويشكل هذا فى نظر هيوارت تهديدا كبيرا للموظفين. وفى الولايات المتحدة احتج بيك Beck على النمو المتزايد للبيروقراطية وتأثيرها السلبى على الحياة النيابية. وخلال الثلاثينيات من القرن العشرين اشتدت هذه الحملة، وعلى الأخص بين المفكرين الاشتراكيين. وقد ظهرت اتجاهات حديثة متوازنة تحاول حل المشكلة. فها هو فينر يؤكد إن الخطر الذى تمثله البيروقراطية على الديموقراطية محتمل ولا يشكل واقعا فعلياً. ويوضح أن المعيار الحقيقى للتعرف على مدى ديموقراطية التنظيمات البيروقراطية هو إحساس الموظفين بالمسئولية وقدرتهم على تبنى الأهداف العامة.

وقد اتخذ بعض العلماء الاجتماعيين موقفا أكثر تحديدا من قضية دور الموظفين فى عملية اتخاذ القرارات السياسية. فإذا كان الموظفون قد أصبحوا أطرافا أساسية فى العمليات السياسية، إلا أن دورهم لا يتعدى المهام التى يكلفون بها، والتى من أجلها شغلوا وظائفهم.

ويبدو أنه من الممكن تصنيف اتجاهات التراث نحو الوظائف التى تمنح للموظفين فى الدولة الديمقراطية فى ثلاث مواقف، هى: أولا أنها اكتسبت قدرا هائلا من القوة، الامر الذى يقتضى المراجعة التى تجعلهم يقيسون وضعهم الأسبق. ثانيا: أنه من الطبيعى أن يحصلوا على مزيد من القوة لكن المشكلة الأساسية تتمثل فى استخدام هذه القوة بحكمة. ثالثا: أن القوة مطلب شعبى للموظفين، إلا أنه من الضرورى البحث عن أفضل طرق توزيع القوة على الخدمات التى يقومون بها.

وعموما فإن الإتجاه السائد الآن يتمثل فى فشل الإداريين فى الاستجابة لمطالب الجمهور. وأن ذلك يعد من بين أسباب مشكلة

البيروقراطية. ولا شك أن هناك ظروفا متعددة يمكن أن تؤدى إلى ذلك. وقد لا يؤثر نظام الرقابة المحكم فى التقليل من خطورة هذا الموقف.

والواقع أن سهولة الاتصال بين الموظفين الحكوميين والجمهور يعتمد على وجود ثقافة مشتركة وفهم متبادل بين الطرفين ولن يتحقق ذلك إلا باختيار موظفين يمثلون كل قطاعات المجتمع. وهذا بالطبع يقتضى تعديل نظم التعيين فى الوظائف الحكومية.

وقد ذهب كنجزلى دافيد I.D. Kingsley فى كتابه بعنوان البيروقراطية النيابية (١٩٤٤)، وهى دراسة للخدمة المدنية فى بريطانيا مؤداها أن سلوك موظف الحكومة هو فى واقع الأمر سلوك سياسى. إلا أن معظم اختيار الموظفين لاتزال تمنح الفرصة للأفراد ذوى الإنتماءات الطبقية الخاصة، بحيث يمكن القول أنهم يصلحون فقط للتعامل مع الأحزاب المحافظة. ومن ثم فإن لنا أن نتوقع أنهم سيدخلون فى صراع مع حزب العمال.

ويختلف علاج هذه المشكلات باختلاف المشكلات ذاتها فالذين يهتمون بدرجة استغراق موظفى الخدمة المدنية فى صنع السياسة سوف يقترحون لحل هذه المشكلة، مزيدا من ميكانيزمات الضبط والرقابة الرسمية. ويرى كارل فريدريش أن من الممكن أن يشارك موظفو الخدمة المدنية مشاركة فعالة فى عملية اتخاذ القرارات، فذلك من شأنه أن يرفع روحهم المعنوية، فضلا عن النهوض بالقيم التى يتبناها هؤلاء الموظفون، والارتفاع بمستوى مهاراتهم الفنية ومعرفتهم العلمية[1].

---

١ - د. على عبد المعطى محمد ود. محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق. ص ص ٤٥٠- ٤٥٢.

وفى الدول النامية:

يظل نفوذ القيادة السياسية فى الميزانية وتوزيعها واردا حتى فى اختيار الوسائل لتحقيق أهداف البرامج. ولا تلغى الأساليب الحديثة للميزانية مطلقا تأثير القيادة السياسية على اختيار البرامج أو توزيع المخصصات المالية. ورغم أن مثل هذه الأساليب تعتمد على المعايير الموضوعية وتدفق البيانات والمعلومات المحاسبية والإحصائية والارتكاز على الوسائل المستخدمة فى قياس التكلفة والفعالية أو العائد، فإن سلطة القيادات السياسية والبيروقراطية تظل مهيمنة.

وإذا كانت مثل هذه الأساليب تضع أمام تلك السلطة خيارات متعددة محسوبة النتائج والتكلفة فإنها لا تفرض على تلك السلطة اختيار ما تراه مناسباً. وفق اعتبارات قد يغلب عليها الحساب السياسى أكثر من الحساب الاقتصادى. وفى الدول التى تتوزع فيها السلطات .. أو يتوفر الوعى المجتمعى المنظم قد يتولد الضغط السياسى على السلطة بالسياسة والبيروقراطية للاعتماد على مرتكزات موضوعية فى اتخاذ القرار.

وفى مثل هذه الدول لاتتلاشى حرية السلطة السياسية والبيروقراطية، أو تتلاشى الاعتبارات السياسية والبيروقراطية فى اختيار البرامج وتحديد المخصصات المالية، وما يعطى الفرصة لتدخل الاعتبارات غير الموضوعية أن الأنشطة الحكومية لا تخضع للقياس الكمى غالبا. ومن ثم فإن الافراط فى الاعتماد على أساليب قياس التكلفة والفعالية أو العائد قد لا تخضع له العديد من الانشطة الحكومية، ويبقى القدر غير الكمى ضروريا فى كثير من الحالات، وفى اطار هذا القدر تدخل العديد من الاعتبارات غير القابلة للقياس أو غير الموضوعية.

ولاشك أن البيروقراطية قادرة على ممارسة رغباتها وفرض مشيئتها من خلال الأسلوب التقليدى للميزانية، أو من خلال الأساليب الحديثة، وهى إذ تميل إلى رفض الأساليب الحديثة من منطلق رفضها للتغيير، ومن منطلق رفضها للمعايير الموضوعية الكمية، فإنها قادرة على أستخدام الأساليب المدنية، وتحقيق ما ترغبه من خلالها، ويحدث ذلك عندما تكون البيانات والمعلومات التى تعدها البيروقراطية عن البرامج أو وسائل تنفيذها موجهة فى الاتجاه الذى يحقق اختيار البدائل التى ترغبها البيروقراطية. وتمارس البيروقراطية من خلال تحكمها فى انسياب المعلومات عبر كل مستوى سلطة فى توجيه القرار، ذلك ألا تسمح الا بمرور المعلومات التى تخدم أغراضها. ولعل هذا يبرز سلطة البيروقراطية فى اختيار البرامج، وفى تحديد المخصصات المالية لها. ولا يعنى ذلك أن البيروقراطية تتأثر وحدها بتلك السلطة، إذ تظل القيادة السياسية، السلطة القوية فى اختيار البرامج وتحديد مخصصاتها. غير أن استئثار البيروقراطية بالمعلومات يقوى سلطتها فى اختيار البرامج وتحديد المخصصات من خلال القرار الذى تتخذه السلطة السياسية .

وتناهض البيروقراطية المعايير الموضوعية فى إعداد الميزانية. كما تعارض المعايير الموضوعية فى اتخاذ القرار أصلاً. فهذه القيادات لا تحبذ وجود أهداف محددة بقدر ما تميل إلى وجود أهداف عامة يمكن تأويلها كيفما تشاء. ونتساءل فنقول: أليست المصلحة العامة هدفا تتغنى به البيروقراطية عادة؟ وهل تقوم البيروقراطية بأى عمل إلا باسم المصلحة العامة؟ وهل تنفذ أى برنامج إلا لتحقيق المصلحة العامة؟ وقد تكون المصلحة العامة من أكثر ذلك براء.

وقد بقيت الميزانية فى أكثر الأحوال كشفا بالإيرادات والمصروفات موزعة على أوجه الانفاق المتعددة فى غياب أهداف محددة. وفى غياب

معايير موضوعية، وفى غياب معلومات متكاملة. وبقى توزيع المخصصات المالية على أوجه الإنفاق خاضعا للاعتبارات غير الموضوعية أكثر من خضوعه للاعتبارات الموضوعية، وللاعتبارات السياسية والبيروقراطية قبل الاعتبارات الاقتصادية.

ولعل عدم وجود خطة للتنمية أو عدم وجود برامج محددة للتنمية واضحة الأهداف يترك ذلك الكشف المالى عرضة للتأثير والنفوذ والمساومة. وقد تخصص مبالغ أكثر ما يجب لبرنامج من البرامج، وتكون الطامة الكبرى أكبر حينما تخصص تلك المبالغ لبرنامج لا حاجة إليه أصلاً. أو لا صلة له مطلقا بالتنمية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة[١].

١- د. أسامة عبد الرحمن. البيرقراطية النفطية. ص ص٣٠٧- ٣١١.

الفصل الرابع عشر

البيروقراطية والتعليم والثقافة والادارة والعقلانية

البيروقراطية والتعليم

تعانى المؤسسات التعليمية والتدريبية من قصور فى الكفاءات، وتعانى من وطأة السلبيات البيروقراطية التى تعانى منها جميع مؤسسات الدولة. ولعل هذا يفسر ممارسة المؤسسات التعليمية والتدريبية عادة للأساليب والمناهج التقليدية. وعن الاتجاه الى نقل النماذج الغربية يكون المردود شكليا فى الغالب، ويبقى النقل ضعيفا لا يستند إلى الحالة الفعلية، وتبقى الممارسة الفعلية مشدودة إلى الرواسب التقليدية. وقد تهدف بعض المحاولات إلى معالجة الضعف فى نظم التعليم ومؤسساته عن طريق التدريب كعلاج للموقف، غير أن هذا العلاج قد يضاعف من المشكلة، إذ تعانى برامج التدريب من كثير من السلبيات ولا يوجد تحديد للأولويات فى تلك البرامج عادة[١].

البيروقراطية والثقافة :

ترتبط القواعد البيروقراطية بنظرة الأفراد إليها واقتناعهم بها. فلقد أوضح بندكس Bendix أنه من الصعب الحكم على فعالية أى تنظيم بيروقراطى دون أن نأخذ فى الاعتبار القواعد الرسمية واتجاهات الأفراد نحوها، إذ أن كل القواعد البيروقراطية تنطبق على حالات معنية، بحيث يجب على الموظف أن يصدرحكما على انطباق الحالات على القواعد وهوفى ذلك يخضع لضغوط معنية تجيبه على الالتزام الحرفى بتطبيق القواعد، مما يقلل من فرص المبادأة.

١- د. أسامة عبد الرحمن. المرجع السابق. ص ص٢١٧- ٢١٨.

وقد ذهب بعض الدارسين إلى القول بأن هناك عوامل أخرى – غير القواعد البيروقراطية تحدد سلوك الموظفين فى أعمالهم، وأنهم يتعرضـون لمواقف معينة يتعين عليهم أن يتخذوا قرارات شخصية بصددها. وإذن فـإن القضية لا تتعلق بالقواعد وإنما تتعلق بالإحساس بالمسئولية. وفى هذا الصدد أشار كوربوز corpus إلى أن الإحساس بالمـسئولية ينبـع مـن ارتبـاط الموظفين بقيم وإتجاهات خارج نطاق الجهاز الإدارى[١] .

وناقش بيتر بلاو Blau مفهوم الإدارة الرشيدة وأكد فى بيئة متغيرة، فإن تحقيق الاهداف التنظيمية يتوقف على التغير الذى يمكن أن يطرأ علـى البناء الديموقراطى. وعلى ذلك فمن الصعب تحقيق الفعالية بربط الموظـف بمجموعة من القواعد الجامدة، وإنما يتأتى تحقيق الفعالية بـربط الموظـف بالأهداف العامة للتنظيم البيروقراطى وإدراكه المستمر للتغيرات المحتملة[٢].

وذهب ستنشكومب Stinchcombe إلى المعايير المهنية التى تحكم صناعة البناء والتشييد فى الولايات المتحدة الأمريكية تسهم بالفعل فى ظهور أداء أفضل للعمل، وأن كثيرا من هذه المعايير لا تتفق مع تصور فيبر عـن الإدارة الرشيدة كاستمرار الإدارة، والتسلسل الرئاسى والملفات[٣].

وفى دراسة لمصنعين مصريين اتضح أن القيم الثقافية والأخلاقيـة تلعب دورا واضحا فى إنجاز الأعمال الاداريـة والفنيـة، وأن الإدارة فـى المصانع المصرية تشهد كثيرا من العناصر البيروقراطية. وأوضحت دراسة

١- د. السيد الحسينى. علم الاجتماع السياسى – المفاهيم والقضايا. ص٢٦٣.

2- P. Blau, The Dynamic of Bureacracy, p. 201.

3- A, Stinchcombe, Bureaucratic and Craft Administration of Production, P.P. 166 - 187.

أخرى أن قضايا علاقات القوة والتغير والصراع تمثل مدخلا هاما لدراسة الديناميات البيروقراطية ففى أحد المصنعين كانت العناصر البيروقراطية تتغير إلى حد بعيد بفعل الضغوط التكنولوجية والسياسية والاقتصادية التى صاحبت التحول من الاعتماد على دول الكتلة الشرقية إلى دول الكتلة الغربية فى الخمسينيات[١].

وتتكون البيروقراطية المصرية من سبعة مكونات، على رأسها الاحترام البيروقراطى الكامل للسلطة، حيث يتبنى الرؤساء اتجاها متعاليا نحو مرؤوسيهم، ويستجيب المرؤوسين بخنوع وتملق، أما المرؤوسين الذين يسببون المتاعب أو يفتقدوا مطلب الخنوع Servility ففرص نجاحهم أو ترقيتهم المهنى محدودة. وحسب ما جاء فى الاجيبشان جازيت Egyptian Gazzet فإن الموظف ينبغى أن يناضل مثل الوسائل الممكنة لكى يصبح مديرا أو مديرا عاماً لقسم من الأقسام بإعطاء اعتبار للجوانب لمثل هذه الوظيفة القيادية. وقبل كل شئ يعطى الحرية مكتبا كبيرا مؤثثا بأحدث الأثاث، حيث يوجد التليفون الموضوع بصورة أنيقة إلى جانب مكتبه الكبير، إلى جانب التكييف الكبير.

وبمجرد ترقية الموظف إلى وظيفة المدير فإنه يتوقف عن أداء أى عمل بناء، ويصبح اهتمامه الرئيسى متمثلا فى استقبال المديح الذى يقع إليه بلا تمييز من كل اتجاه، وان يتسم بطريقة تنم عن التفوق والشهامة للتذلل الذى يقدم إليه بسخاء من زملائه السابقين.

ونتيجة لذلك نشأ نسق بيروقراطى فاسد نتيجة للخوف الذى له جذوره العميقة فى قلوب صغار الموظفين تجاه رؤسائهم، ويستفيد المديرون من هذا

١- د. السيد الحسينى. علم الاجتماع السياسى - المفاهيم والقضايا. ص٢٦٤.

الخوف لفرض خضوع أكثر وتواضعا على صغار الموظفين المتواضعين فعلا، وأن ينتزعو منهم كل خدمة ممكنة وكل قدر من المداهنة والتذلل. وفى كل هذه الظروف يتنافس كبار الموظفين مع بعضهم للحصول على هذه الوظيفة من خلال كل الوسائل المتاحة، ولا يستبعد منها النفاق والرشوة، والطعن فى الظهر والخداع، وأسلوب الوجهين[١].

البيروقراطية والثقافة الحضرية :

يبدو وجود علاقة بين البيروقراطية والثقافة الحضرية، فمن ناحية ربط لويس ممفورد بين سمة التركيز الحضرى داخل المدينة، وبين امتداد خطوط الطرق البرية، واتساع طرق التجارة عبر المحيطات، فكل الطرق تؤدى إلى العاصمة All road led to the capital ويقف خلف ذلك تركز الإدارة فى العواصم وازدياد اعتماد كل مشروع أو نشاط سياسى أو اقتصادى أو تربوى على التنظيم الادارى القائم فى المدن والعواصم.

ويرى ممفورد أن الاختراعات الآلية وأدوات الكتابة والطبع والنشر والتسجيل وغيرها من أدوات التحكم والتوجيه والارشاد سادت على قيام ظواهر بيروقراطية للحياة الإدارية والتجارية والتى تتحكم فى الكثير من جوانب الحياة الداخلية والخارجية[٢].

البيروقراطية والإدارة

أشار بيتر بلاو P. Blau فى كتابه ديناميكية البيروقراطية، إلى أن اهتمام فيبر البيروقراطى كميكانيزم اجتماعى يحمل على تحقيق أعلى حد من

1- The Egyption Gazzet, March, 24, 1982.

٢- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. التخطيط الحضرى - دراسة فى علم الاجتماع. ص٣٤.

الفاعلية الإدارية، وكشكل من أشكال التنظيم الاجتماعى أى مميزات خاصة، هى مميزات رسمية معينة تحقق أعلى درجة من الفاعلية، وهكذا اعتبر فيبر البيروقراطية أحد الأجهزة الادارية فهى استراتيجيات تنظيمية تعمل على تحقيق الإنجاز الإدارى لدى الموظفين. كذلك فهى طرق ووسائل تنظيمية للسلوك الاجتماعى تعمل على تحويل المشاكل المتوقعة إلى واجبات روتنية متسعة.

فقد اعتبر فيبر البيروقراطية هى السلوك الإدارى السليم، الذى يترجم من خلال النظام القانونى وشرعيته. ويعمل هذا النظام على حل جميع المشاكل المترتبة عليه، بتوجيه السلوك الإدارى نحو نسق الترتيب والنظام. وبالرغم من شمولها للعناصر المثالية للإدارة وقواعدها القانونية التى توصلها إلى أعلى مراحل الإنجاز والنجاح، فهى تشمل بعض العناصر اللاعقلانية أو الذاتية. ولقد استخدم فيبر مفهوم البيروقراطية ثلاثة استعمالات مختلفة حسب الموقف المدروس، هى[١]:

١- استخدامه لمفهوم البيروقراطية الحديثة Modern Bureaucracy عندما حلل الأبعاد التاريخية للبيروقراطية.
٢- مصطلح التحول نحو البيروقراطية، خاصة عندما ناقش التغير الاجتماعى الذى صاحب ظاهرة البيروقراطية.
٣- تناول فيبر البيروقراطية كسمة مميزة عند عرضه للمشاكل البيروقراطية فى الدول الحديثة.

وعلى ذلك تظهر البيروقراطية كما لو كانت نسقا أو نظاما كليا. وهى تعد شكلا من أشكال الإدارة الحديثة التى تعتبر الضرورة وطريقها إلى

1- R. Bendix Bureaucracy. International of social siences, Vol, 182, P.P. 206- 210.

التحديث Modernazation حيث أنها إدارة إدارية تكنولوجية تأخذ الأساليب العقلانية البعيدة كل البعد من الأشكال التقليدية. وعلى ذلك فالبيروقراطية أسلوب مميز لتحديث المجتمع وتطويره[١].

ومن ناحية أخرى، يؤكد اتجاه آخر على أن البيروقراطية تجارب التنمية الإدارية، وتجارب إعداد الكوادر المؤهلة، وتجارب تحديث الأنظمة واللوائح وتطوير الإجراءات والأساليب. ولذلك فإن مهمة معاهد الإدارة، وهى جزء من المجتمع الذى تشكو أجهزته ومؤسساته من نقص الكفاءة. وقد تكون ندرة العناصر القادرة على التدريب فى المعاهد مشكلة أكبر من مشكلة ندرة الكفاءات الإدارية فى الأجهزة والمؤسسات الحكومية. كذلك فإن الضرر الذى تلحقه هذه المشكلة بالتدريب لا يقل فى حجمه عن الضرر الذى يلحقه عدم اقتناع القيادات الإدارية بالتدريب.

ولقد اتجه الكثير من الدول النامية إلى محاولة جذب القيادات الإدارية إلى التدريب بأسلوب يفترض أن يكون مقبولا من قبل هذه القيادة الإدارية، ومن البديهى أن تتجه هذه الدول إلى محاولة تدريب القيادات لأنها تملك فى كثير من الأحيان عرقلة أى محاولة تطويرية أو إجهاضها. ولاشك أن القيادات الإدارية فى أمس الحاجة إلى التدريب وأن جذبها إلى البرامج التدريبية يخدم أهدافا متعددة، تبدو فى الآتى:

١- زيادة المهارات والقدرات وتطوير المعرفة.

٢- تحطيم الحاجز البيروقراطى ضد التدريب وتحقيق الاقتناع بجدواه.

٣- خلق جسور اتصال متينة بين الجهة المقدمة والجهة المستفيدة، مما يحقق تحسين الخدمة وتحسين الاستفادة منها.

1- G. Friedman, Industrial society, 368.

ولا يعنى الاذعان الكامل للسلطة أن الإدارة المرتبطة بالوظيفة والتى يصدرها المدير سوف تنفذ بسرعة. فعلى العكس تماما تتطلب الثقافة الموجهة نحو الإذعان أن يظهر المرؤوسون الإذعان فقط لرموز السلطة. ولكنه لا يتطلب أن يمارسوا العمل باجتهاد. وتبدو معايير أخرى تتمثل فى تحد الإنتاج، والمعايير التى تفرض اهتماما بالغا بأمن الوظيفة. وتنعكس هذه المعايير على الحكمة البيروقراطية الشائعة، والتى جاء فيها: إذا عملت كثيرا تخطئ كثيرا.

وخلاصة هذا العرض قد نجد أن الموظف يعمل من عشرين دقيقة وساعتين فى كل يوم عمل. وعجبا أن يمر ماسحوا الأحذية على المكاتب ليقدموا خدماتهم، وقد يمر واحد أو أكثر يعرضون سلعا للبيع، كأثواب الأقمشة الصوفية، أو الصابون والعطور، والنفتالين، ورباط الأحذية والدبابيس، وهكذا يصبح سهلا اتباع الروتين والإجراءات القائمة فعلا، ويصبح من السهل تقديم عذر قائم فعلاً، ومعقول لعدم الاستجابة لمطالب الرؤساء أو أفراد الجمهور، حيث يقدم تعقد القواعد سيفا ودرعا فى مواجهة طلبهما. ويميل موظفو البيروقراطية المصرية فى النظر إلى أنفسهم باعتبارهم مانحى الخدمات، وليسوا خدما للشعب[١].

العقلانية :

يرتبط التنظيم البيروقراطى بالعملية العقلانية ونظامها المعقد، وما تتضمنه من معانى متعددة داخل التنظيمات البيروقراطية. فيتطلب الأمر الأخذ بالنظام التعليمى وضرورة الحصول على الشهادات العلمية، وأهمية عقد امتحانات خاصة بالموظفين قبل تعيينهم وكشرط أساسى للالتحاق بوظائفهم. فتظهر معالم مشكلة الديموقراطية داخل التنظيمات.

١- د. على ليلة ود. عبد الوهاب جودة. البيروقراطية والتنظيم. ص ص١٠٥- ١٠٦.

وهذه الشروط المسبقة تكون بمثابة اتجاهات مضادة الديموقراطية، ولأنها بعيدة عن مبدأ تكافؤ الفرص لأنه لا يحصل على تلك الشروط إلا من يتمتعون بامتيازات مجتمعية خاصة، فتصبح فئة الحاصلين على الشهادات العلمية فئة طبقية ذات امتيازات كبيرة، تظهر خطورة هذه الطبقة، وما يعرف باسم الصفوة المتعلمة[١]. وفى هذا الصدد أشار ديفيرى إلى أن حقيقة الفساد البيروقراطى فى الدول النامية يرجع بالضرورة إلى الصفوة الحديثة المتعلمة من الموظفين، والمسئولون عن شئون الدولة وجميع عمليات تحديثها، فتكونت أجهزة بيروقراطية غير ذا طابع متكافئ وفعال.

ويرى كل من جيرث وميلز أن العقلانية تؤدى بدورها إلى الآلية، والطمس الروتينى للحرية الشخصية، باتباعها الأساليب العقلانية والعلمية والأداء الروتينى. فهذا النوع من الآلية يخلق النقص البطولى أو التلقائية والإبداع الإنسانى. ويبدو هنا التقاء بين فيبر وماركس حول مفهوم الاغتراب، فالثانى يركز على السبب إلى فصل العامل عن انتاجه. أما فيبر فيرى أن هذا الاغتراب لإنسان النظم البيروقراطى يرجع إلى العلاقة المتبادلة بين التكنولوجيا والديمقراطية والنتائج المصاحبة للتحول البيروقراطى. ومن هنا كانت مخاوف فيبر عن الإنسان الحديث، وعن الحرية الفردية، والذكاء، والإلهام، والاندماج الأخلاقى. ولهذا اعتبر فيبر أن عملية التحول البيروقراطية أصبحت مضللة[٢].

ويرى ماكس فيبر أن العملية العقلانية أو الترشيد تهدف إلى التخلص من القوى الفوق طبيعية أو التقليدية السائدة فى المجتمعات القديمة والمتخلفة.

1- Gerth & Mills (Ed;), From Max Weber, Essay in Sociology, P. 80
2-Ibid., P. 225.

وحسب ما يقول فيبر فإن عزلة الفرد واغترابه عـن المجتمـع لـم ترجـع بالدرجة الأولى لوجود العقلانية وتعقد المجتمع، ولكنها على العكس من ذلك، فهذا النظام العقلانى يدفع الفرد إلى مواجهة كل شئ فـى الحيـاة الحديثـة. فصراع الإنسان الحديث مع القوى العقلانية يمثل بالضرورة قلقا على حريته الفردية، وأن العلمانية أو الترشيد شئ مصاحب للتطوير الهائل فى التنظيمات البيروقراطية. فالحرية الفردية تزداد بالضرورة نتيجة لتلك العمليـة التـى تجعل الإنسان الحديث يبحث عن تكيف ملائم مع البيروقراطية، ومع زيادتها المطلقة المطلقة، أكثر من الاحتياجات الـضرورية لهـا وتأديـة وظيفتهـا كميكانزم اجتماعى(١).

وقد أوضح فيبر أن مفهوم العقلانية أو الترشيد يحمل معانى متعددة. فهو أسلوب معين من التفكير، وتخيل العالم الواقعى بمزيد من الرؤية النظرية والمقدرات المجردة، ويتضمن مزيدا من الانجـازات الدقيقـة المتخصـصة وأسلوب معين فى الحياة ذو أسلوب رتيب ومنظم(٢).

وركز فيبر على البيروقراطية كنظام عقلانى مـن بـين البنـاءات الاجتماعية التى من الصعوبة تدميرها، فهى تعتبر من الوسائل التى تتضمن فى ذاتها الفعل الشائع، وتحويله عن طريق التحكم العقلانى للفعل المجتمعى. وفضلا عن ذلك، فهى إدارة أو جهاز من علاقات القوة المجتمعية ذو نظـام ضبط وتحكم، لا يدرك طبيعتها إلا من يسيطرون عليـه بطريقـة منظمـة. فالتحول البيروقراطى للإدارة والسيطرة يعملان من خـلال القـوة والـذين يقومون بممارستها بصورة أكثر صلابة(٣).

1- S. Drothberger op. cit., P. 281-282.

2- Gerth & Mills op. cit . P. 243.

3- Ibid., P. 228.

وأوضح فيبر العلاقة بين العقلانية والحرية الفردية، وأشار إلى طبيعة تلك العملية العقلانية وارتباطها بالقواعد المعيارية التى تؤدى إلى إدماج صورة الفرد العادى داخل التنظيم البيروقراطى، حتى تصبح مجرد أداة وترس فى حلقة من سلسلة للميكانزمات المعيارية اللاشخصية التى تعمل على انعدام الحرية الفردية داخل التنظيم البيروقراطى.

أما جيرث وميلز فيريان أن العقلانية تؤدى بدورها إلى الآلية، والطمس الروتينى للحرية الشخصية باتباعها الأساليب العقلانية والعلمية والأداء الروتينى. فهذا النوع من الآلية يخلق النقص البطولى أو التلقائية والإبداع الإنسانى.

وثمة التقاء بين تحليلات فيبر وماركس حول مفهوم الاغتراب فقد أكثر الأخير على السبب إلى دخل العامل عن إنتاجه، بينما رأى فيبر أن هذا الاغتراب الانسانى التنظيم يرجع للعلاقة المتبادلة للتكنولوجيا والديمقراطية والنتائج المصاحبة للتحول البيروقراطى.

وركز فيبر على أن البيروقراطية كنظام عقلانى من بين البناءات الاجتماعية التى من الصعوبة تدميرها. فهى تعتبر من الوسائل التى تتضمن فى ذاتها الفعل الشائع، وتحويله عن طريق التحكم العقلانى للفعل المجتمعى، وفضلا عن ذلك فهى أداة أو جهاز من علاقات القوة المجتمعية ذو نظام ضبط وتحكم، لا يدرك طبيعتها إلا من يسيطرون عليه بطريقة منظمة، فالتحول البيروقراطى للإدارة والسيطرة يعملان من خلال القوة والذين يقومون بممارستها بصورة أكبر صلابة[1].

1- Gerth and Mills, Op.cit .P. 228.

ويرى فيبر أن الرأسمالية تجسيد للعقلانية اللاشخصية، والحرية موجودة بنوع من الحرمان أو الإحساس اللاعقلاني، وسوء العلاقات بين الأفراد حيث تعطى الامتيازات فإنها على حد تعبيرهم، حرية بلا مساواة[١].

وهكذا كانت آراء فيبر من مشكلة الرأسمالية الغربية الحديثة ونظامها البيروقراطي، وعلاقتها الانسان الحديث، وتحليله للبيروقراطية كتنظيم عقلاني رسمي، وكباء نموذجي مثالي، وهذ هو الطابع الرسمي للبيروقراطية - عند فيبر.

وفيما يتعلق بالترشيد أوضح ماكس فيبر أن النزعة العقلانية الاقتصادية الموجهة نحو زيادة الأرباح قدسبقت الرأسمالية كما أنها تشكل أحد العوامل التي تفسر ظهورها وقرب نهائية القرن التاسع عشر كانت أقطار عديدة تجتاز مرحلة تعرف باسم الثورة الصناعية الثانية التي يكمن وراءها قيمة الترشيد، وفي هذا الوقت تقريباً نجد أن الزيادة الكبيرة في الإنتاج الصناعي قد تم استعمالها بزيادة مكثفة أي تنظيم رشيد للموارد الموجودة.

وقد أخذت مشروعات الانتاج اتجاها الزاميا قهرياً، فقد كانت هذه المشروعات كبيرة لدرجة أن القليل من الأفراد استطاعوا تقديم رءوس أموال لإقامة مثل هذه المشروعات[٢].

والواقع أن التنظيم الرأسمالي الحديث يتركز بشكل متزايد على الترشيد العلمي التكنولوجي. أي تمويل إدارة الأفراد والإنتاج إلى إدارية

1- S. Siedman & M. Cuber. CaPitalism and Individuation in the Sociolgy of Weber, Brintish journal of Sociology, Vol 28, No 4. December. 1977.

2-Ralf Dahnondorf, Class and class Conflict in industrial society, P.68,

علمية باستخدام الميكانيزم الكلى للتنظيم فى مسايرة الحاجة الى تتمثل فى المحافظة على فعالية العملية الأساسية للتنظيم، وهى الإنتاج الصناعى، وتنشأ أسبقية مبدأ بالترشيد العلمى التكنولوجى من التطورات التى تم تحقيقها فى تطبيقات العلم والتى تلعب دورا مباشرا فى أى انتاج أو نشاط صناعى[١].

ويرى تالكوت بارسونز أن العملية العقلية تشير إلى عدة أفكار أساسية، هى:

١- الوضوح الفكرى والتخصص وتنسيق الأفكار.
٢- التحكم المعيارى للقواعد بالموافقة.
٣- تصور معنى معين لحالة من الواقعية فى الأفكار ليست مميزة، ولكن لها أنماط اجتماعية وسلوكية، حتى يكون لها طابع من الاعتقادات والشرعية[٢].

1- N. Novikov, Organizational Society, P. 13.

2- R. weissen berg. Op. cit. P. 130.

الفصل الخامس عشر
البيروقراطية والحريات الاجتماعية

تلعب البيروقراطية المتشددة وغيرها من المتغيرات كالفقر – مــثلا – وتساعد الروابط القبلية والعشائرية والذهنية، وتبرر القوانين الجامــدة، – تلعب دورا هاما فى وجود الفساد. فالسلوك البيروقراطى المنحرف دائما مــا يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية. كذلك فإن شيوع النمط التسلطى، والعلاقات البيروقراطية – بين المستويات الهرمية فى المنظمــات الرسمية، وتباعد الهوة بين القمة والقاعدة، وضعف نظم التظلم، تبرز الفساد.

والبيروقراطية عند – فيبر – يحتاج إليها كل مجتمع حديث، فكل مجتمع انتقل من أشكال التنظيم الاجتماعى البدائى حيث تــتحكم الأســرة أو الجماعــة القرابية فى عملية الإنتاج إلى أشكال التنظيم العصرية، حيث تتحكم التنظيمــات فى عملية الانتاج، يحتاج إلى البيروقراطية بهذا المعنى. وفــى الوقــت نفــسه تتعرض هذه الأشكال التنظيمية لمجموعة معينة من الأمراض: مثــل الــروتين والجمود فى التصرفات، وإحلال تقديس اللــوائح محــل الأهــداف الأساســية، وتضخم الموظف لنفسه، واعتبار بقائه وصالحه هو الهدف النهائى من وجوده.

وتواجد البيروقراطية وتمارس فى المجتمعين الرأسمالى والاشتراكى على حد سواء. فكل مجتمع صناعى متقدم تكنولوجيا يحتاج إلى هذا النــوع من التنظيم الادارى بما ينطوى عليه من خصائص. وقــد يتفــق المجتمــع الاشتراكى مع المجتمع الرأسمالي المتقدم فى درجة البيروقراطية. وقد تتشابه البيروقراطية فى المجتمعين من حيث بعض ملامحها التنظيميــة بقــدر مــا تتشابه نظم الانتاج والعمليات التكنولوجية فى هذين المجتمعين. إلا أن هــذا التشابه يجب ألا يطمس فروقا جوهرية بينهما مــن ناحيــة تبــاين أهــدافها

ونظرتها ونمط سلوكها، وعلاقتها بالمجتمع. وكما يختلف النظامان اقتصاديا من حيث الملكية العامة بدلا من الملكية الخاصة، ومن حيث التخطيط بـــدلا من تحكم السوق، واجتماعيا من حيث التركيب الطبقى برغم وجود التـــشابه تكنولوجيا بين النظامين فإن هناك جوانـــب تماثـــل وجوانـــب تبـــاين بـــين البيروقراطية فى المجتمعات الرأسمالية والبيروقراطية، والبيروقراطية فـــى المجتمعات الاشتراكية.

وترتبط البيروقراطية بنمو حجم الجماعات، حيـــث يـــصعب إقامـــة علاقات شخصية بين الأفراد كما لا يميل البيروقراطى إلى إقامـــة علاقـــات شخصية مع العملاء وزملائه ورؤسائه ومرؤوسيه، مما ينجم عنـــه ظهـــور الفرص المتكافئة. وترتبط الموضوعية بوجود العلاقات غير الشخصية.

ويعرض المؤلف فى السطور التالية بعض مواقف البيروقراطية التى واجهها المؤلف، وصاغها فى بعض مقالات نشرت بعـــضها فـــى الجرائـــد المصرية، هى:

البيروقراطية فى دفن الموتى

آه من الإجراءات والروتين و البيروقراطية حتى فى دفن المـــوتى، فقد توفيت سيدة، وهى بمفردها فى شقتها. واكتشفت إخوتها وفاتها بعد يومين من الوفاة، والتى رجعت إلى هبوط حاد فى القلب وفى الدورة الدموية. أمـــا الجثة فكانت فى حالة تعفن شديد. كما جاء فى تقرير الطب الشرعى.

وتابع أهل المتوفاة إجراءات الدفن، فذهبوا إلى قسم الـــشرطة ثـــلاث مرات لاستعجال تقرير النيابة، وتوجهـــوا إلـــى مكتـــب صـــحة العطـــارين بالاسكندرية، مرتين وذهبوا إلى إسعاف كوم الدكة، وهى ليس لـــديها ثلاجـــة لحفظ الموتى إلا اسما – ثلاث مرات. والى مكتب صحة العطارين مرات، وكل

من هذه الجهات تحول السائلين إلى الجهة الأخرى، حتى يحصلوا على شهادة أو تقرير، واستغرقت هذه العملية من الوقت من الثامنة صباحا إلى الواحدة والنصف. ترى كم تستغرق من الوقت لو لم يكن مع أهل المتوفاة سيارة.

وفى هذه الأثناء كانت الجثة قد تغير لونها، وازدادت انتفاخا، حتى أنه وبعد الانتهاء من الإجراءات فى الساعة الواحدة والنصف، طلب من أهل المتوفاة أن يأخذوا الجثة لدفنها فورا خشية انفجارها. ولكنهم كانوا قد اتفقوا مع الاسعاف والمعزين على خروج الجنازة فى الثالثة.

يا ناس يا هوه - خففوا الإجراءات والروتين، ولا تضعو العثرات والعقبات أمام الناس، ولا تتفننوا فى تعذيبهم، حتى لا يكفر الناس بالحكومة، والدولة، وحتى يعود الحب إلى أعضاء هذا المجتمع، فيشعر الفرد بانتمائه لهذا البلد، الذى تربى على أرضه، وشرب من مائه، وتعلم فى مدارسه. أفلم يكن من الممكن مثلا - أن يتصل أهل الميت بمكتب صحة واحد بدلا من مكتبين: العطارين، والابراهيمية[١].

وها هى مقتطفات من مقال بعنوان **"رحلة عذاب مع مرور الاسكندرية"**:

كنت اعتقد أن التعسف والمعاملة السيئة للمواطنين تقتصر على صغار الموظفين، ولكن زال اعتقادى هذا حين تبين أن وزارة الداخلية قد بذلت الجهد والمال والوقت فى تعليم شباب فى كلية الشرطة وهى لا تدره شيئا عن نشأته وتربيته وأسرته: فيتخرج الشاب روتينى بيروقراطى، ويتصرف من مكمن السلطة، وكأنما يقول للناس: يا أرض ما عليكى إلا أنا، فيقوم بخلع

١- نشرت المقال بجريدة الجمهورية بتاريخ ١١/٣/ ١٩٨٨ - وظهرت فى كتاب للمؤلف بعنوان - مشاكل وقضايا معاصرة. ص٧٣.

اللوحات المعدنية للسيارات الواقفة على رصيف عليـه "ممنـوع الوقـوف"، والرصيف مملوء بالسيارات المتراصة الواحدة تلو الأخرى، ولم تكـن تلـك الوقفة تعوق المرور. وقد فعل المواطن ذلك لشراء دواء من صيدلية ولم يفعل ذلك إلا لأن الرصيف الآخر المسموح فيه بالوقوف قد امتلأ عن آخره.

وتبدأ رحلة العذاب لصاحب السيارة، فتوجه إلى نقطة مرور سـيدى جابر – كما قال له المارة. وهناك قالوا له اذهب إلى نقطة مرور الجامعـة. وفى نقطة مرور الجامعة وقالوا له: فوت علينا بكرة يا سيد، ثم ذهب مـرة أخرى إلى النقطة فى التاسعة صباحا. ولكنهم قالوا له: العربـة الـونش لـم تحضر بعد، وفيها اللوحات المعدنية التى سحبت فى مساء اليـوم الـسابق. وعليك المرور فى الثانية عشرة ظهرا. ويقف صاحب السيارة منتظرا طوال الساعات، حتى تحضر العربة الونش، وصلت العربة فى الثالثـة عـصرا، ويتسلم صاحب السيارة اللوحات المعدنية بعد دفع رسوم الغرامة، ثـم يقـود السيارة إلى سمكرى سيارات لتركيب اللوحات المعدنية.

وهنا أتساءل – هل المطلوب من صـاحب الـسيارة الموظـف أن يحصل على أجازة أو يزوغ من عمله يوما حتى يسترد اللوحات المعدنيـة؟ وكيف يكون الأمر بالنسبة لقاضى يومه مشحون بجلسة فيهـا العديـد مـن القضايا؟ هل المطلوب منه أن يعتذر عن قضاياه ويؤجلها كي يفـرغ نفـسه لاسترداد اللوحات المعدنية، وما هو الأمر بالنـسبة للأسـتاذ الجـامعى أو المدرس بالتربية والتعليم؟ هل مطلوب منهما أن يعتذرا عـن محاضـراتهما ودروسهما ليفرغوا لاسترداد اللوحات المعدنية ..

ولاشك أن سحب اللوحات المعدنية يمثل خطورة بالغة، فلو وقعـت حادثة بالسيارة، وليس عليها اللوحة المعدنية، فإن هذا يـؤدى إلـى تلاشـى

المسئولية، ثم أن صاحب السيارة يظل فى حيرة، ويتساؤل هل سحب اللوحة بواسطة المرور؟ أم أنها سرقت؟ خاصة بأن الضابط لم يضع علـــى زجـــاج السياسة ما يشير إلى سحب اللوحة المعدنية.

ولو فرض أنها سرقت، وأن صاحب السيارة يعتقد أنها سحبت، فإن اللص يمكن أن يستغلها فى حادثة تحسب على صاحب السيارة. ويمثل هـــذا خطورة بالغة. وكلنا نذكر سرقة اللوحة المعدنية لسيارة شرطة وتركيبها على سيارة ملاكى، وارتكاب اللصوص حادثة بالسيارة المعلق عليها لوحة معدنية خاصة بالشرطة.

فى رأيى أن تصرف رجل المرور تصرف خاطئ إذا كان قد ابتدعه من ذاته وإذا كان هو ينفذ تعليمات ولوائح وزارة الداخلية، فإن هذه ليـــست بقوانين وتختلف عن القوانين الشرعية والتى يصدرها البرلمان. أما اللـــوائح والقوانين فتطبق على أفراد الجهة أو الهيئة التى تصدرها. والمواطنـــون لا يسيطر عليهم إلا القانون. وإذا قيل أن ضابط الشرطة يطبق القـــانون، فهنـــا استفسر عن مصدر هذا القانون، وهل أخرجته القنوات الشرعية التى تصدر القوانين، وأقصد بها مجلس الشعب. وأتساءل هل مجلس الشعب أصدر قانونا بسحب اللوحات المعدنية، أو سحب السيارة المخالفة بواسطة الونش مع مـــا يحدث فى السيارة من خسائر[١].

ونكتب هنا مقتطفات من مقالة بعنوان "**التأمين الـــصحى والانتـــاج**، وهى:

١- نشرت المقال بعنوان: رحلة عذاب مع المرور بمجلة آخر ساعة، العدد ٢٦٨٥ بتاريخ ٢/٤/ ١٩٨٦ - وظهرت فى كتاب بعنوان - مشاكل وقضايا معاصرة للمؤلـــف. ص ص ٧٧- ٧٩ .

آه من الإجراءات والروتين والبيروقراطية لمن يتعامل مع التـأمين الصحى، فقد ذهب أحد المواطنين إلى إحدى عيادات التأمين الصحى. وكان قد حصل مرة على روشتة من أخصائى باطنـة، وأخـرى مـن أخـصائى عصبية. وكتب كل منهم بتكرار الدواء ثلاث مرات بواسطة الممارس فـى المرة الأولى والثانية ذهب المريض إلى الممارس فكتب الروشتتين تكـرار، باطنة وعصبية، وفى المرة الثالثة صمم الممارس على أن يكتـب روشـتة واحدة وعلى المريض أن يحضر فى اليوم التالى بكتابة الروشتة الأخـرى، وكأن هذا المريض عنده من الوقت ما يكفل بالحضور مرتين فـى يـومين متتاليين لممارس واحد، وكأن هذا الممارس يمتلك من الوقت ما يـسمح لـه باستقبال المريض مرتين متتاليين.

سبحان الله لماذا تضيع وقتك ووقت الآخرين أيها الطبيب الممارس؟ إذا كان لديك من الوقت فائض، فاقضه فى عمل آخر نافع، ولا تدوّخ الناس، حرام عليك، فأنت تتعامل مع مرضى لا مع أصحاء، ويمكن لهم بدلا من أن يأتوا إليك فى يوم ثان، أن يذهبوا لعملهم لمباشرة الإنتاج.

وإذا تذرعت بأن هذه هى اللوائح والقوانين، فهذه الأخيـرة ليـست دستورا منزلا من السماء، ولكنها قوانين ولوائح وضعية، وضـعها إنـسان مختل عقليا، فاسع إلى تغييرها، فالتغير قانون الوجود، والاستقرار ومـوت وعدم، واعمل على حل مشاكل المرضى، فعسى أن الله يرحمك[١].

وكتب المؤلف مقالا بعنوان البيروقراطيـة فـى اسـتخراج الـرقم القومى. وهاك مقتطفات من المقال:

١- نشرت المقالة بمجلة آخر ساعة، العدد ٢٢٨٢ بتاريخ ١٣/١/ ١٩٩٥ – نقـلا عـن كتاب للمؤلف بعنوان – مشاكل وقضايا معاصرة. ص ص١٠٧- ١٠٨.

ذهبت إحدى المواطنات إلى السجل المدنى لاستخراج الرقم القومى. فقالوا لها: هات شهادة الميلاد، فاستخرجت شهادة الميلاد، واستغرق هذا أياما وأيام . وطلب من مواطن آخر شهادة الميلاد، وحيث أنه مقيم فى محافظة غير التى ولد فيها، سافر إلى المحافظة مقر مولده مرتين لاستخراج شهادة الميلاد. وفى الحالة الأولى وجدوا أن اسم المواطنة ثنائيا فقالوا: ائتنا بشهاة ميلاد فيها اسم الأم رباعى. كيف يتم هذا وقد ماتت الأم منذ خمسة وعشرين عاما. وقد ولدت الأم منذ قرن مضى، وتخلو السجلات من هذا البيان: قالوا: ائتنا بشهادة ميلاد لأحد اخواتك أو أخوتك. وتبدو أن كل شهادة ميلاد لكل من الإخوة قد كتبت مخالفة للأخرى. فبعضها كان اسم الأم ثنائى، وبعضها الآخر كان ثلاثى، وليس فى واحدة منها كتب الاسم رباعيا.

بعد – من أين يأتى المواطن بهذا البيان: العيب هنا ليس بسبب المواطن، ولكن خطأ كاتب السجلات بالسجل المدنى وقت ذاك، والذى كتب الاسم ثنائيا ..

وبعد أن تبين إستحالة احضار البيانات المطلوبة، راحت المواطنة تبكى وعلا صوتها وصراخها، مبينة أن معاشها سوف ينقطع إذا لم تحصل على بطاقة الرقم القومى. حنّ قلب رئيس مكتب السجل المدنى، واستدعاها، وحقّق ما كانت تصبو إليه. حقيقة أن الشرطة فى خدمة المواطنين، ولكن كان من الأول.

أيها المسئولين سهلوا أمور الناس ولا تعقدوها، بسّطوا القواعد والإجراءات التى تنظم علاقات العمل، وابتعدو عن الروتين والبيروقراطية المعقدة[١].

١- نشرت بجريدة الزمان العدد ٩١ بتاريخ ٢٩/٣/ ٢٠٠٣.

الباب الخامس

الفصل السادس عشر : سلبيات البيروقراطية وإصلاحها .

الفصل السابع عشر : البيروقراطية فى مصر .

الفصل السادس عشر
سلبيات البيروقراطية وإصلاحها

ظهرت جوانب سلبية التنظيم البروقراطى تعبر عن العلل والأمراض التى يتصف بها الجهاز الادارى والمكتبى، باعتباره عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعى إلى أبعاده، أو كمعوق أمام بلوغ التخطيط والنتائج الأساسية التى رسمت الخطة لبلوغها، وذلك لأن التنظيم البيروقراطى عادة ما يستمر فترة طويلة من الزمان يتشعب إلى درجة كبيرة، فيتخلل كل نواحى النشاط الإنسانى. ولذلك يصعب تنفيذه دفعة واحدة، أو القضاء عليه هو بسهولة ولذلك يظل يمارس نوعا من التأثير الفعال على أية تنظيمات جديدة لا تستقيم مع مبادئها الأساسية، ويكون من الملائم فى هذه الحالة تغيير طبيعة التغيير البيروقراطى، لامكان تغيير العلاقات التى كانت قائمة فى ظل البناء الاجتماعى القديم.

ويعنى ذلك أن التنظيم البيروقراطى يرسم أبعادا معينة للعلاقات الإدارية والاجتماعية معا، ويعطى طابعا خاصا للطريقة التى تعتمد على أساسها القرارات، والتى تنفذ فى ضوئها، ولذلك يجد قادة التنظيم الجديد أن التنظيم البيروقراطى الذى كان ملائما للنظام القديم التى قضى عليه، وتغير كلية يقف حائلا دون وصولهم إلى أحداث التغيرات الجذرية فى طبيعة نواحى النشاط المختلفة.

وقد صاحب نمو البيروقراطية الحديثة السلبيات الآتية: التعقيد Complexity، والمركزية والسيطرة، والالتزام الحرفى، والتسويف، والآراء الشخصية، وتعدد الأوامر، ونقص الخصائص الإدارية، والتمسك بالروتين فى دولاب العمل، وعدم المرونة، وعدم الكفاية، والنزعة الى

السيطرة والالتزام بحرفية القوانين والبطؤ فى إصدار القرارات واعتبار الشكل أهم من الموضوع.

وهنا يتبادر إلى أذهاننا سؤال مؤداه: هل البيروقراطية تعتبر شرا لابد من القضاء عليه، أم أن التنظيم البيروقراطى يجب أن يكون من المرونة، بحيث يمكن أن يخدم الطابع المتجدد للنظام الذى يختلف كلية عن الطابع الذى وضع من أجله هذا التنظيم البيروقراطى القديم، وهل إذا استطاع النظام الجديد أن يخلق تنظيما بيروقراطيا مناسبا له، أيمكن والحال على هذا النحو أن يكون التنظيم البيروقراطى فى حد ذاته صالحا.

وقد انطوت البيروقراطية على كثير من الخداع، حيث يتخيل الفرد أنه يستطيع أن يحل كل ما يواجهها من مشكلات عن طريق إصدار القرارات. ويعد هذا بمثابة أكاذيب ضالة، وعقبة هائلة فى طريق التنمية الاقتصادية والسياسية.

ومن المساوئ التى تتعرض لها البيروقراطية حيث التنظيم البيروقراطى، وفقد القدرة على الابتكار. وتنبع مظاهر الجمود نتيجة للتزمت والتصلب فى التنظيمات. وتكمن مظاهر الجمود كذلك نتيجة للتزمت والتصلب فى التنظيمات، كما تكمن مظاهر الجمود فى المبالغة فى التنظيم وعدم المرونة فى توزيع العمال والموظفين، ومنع تكيف التنظيم مع الظروف المستثيرة للبيئة الخارجية. وكلها سمات تميز المشروعات الإنتاجية فى المجتمعات الرأسمالية.

ويعتمد التنظيم البيروقراطى اعتمادا مطلقا فى الدول الرأسمالية على خبرة الفنيين الذين يطوِّرون أساليبهم فى الإدارة بصورة تجعل أمر الاستغناء عنهم أمرا صعبا للغاية. ولذلك يتحول التنظيم البيروقراطى إلى جهاز

احتكارى، ويصبح عقبة كبرى وصوتا يلهب ظهر أى ثورة يمكن أن تظهـر للمطالبة بتغيير علاقات الانتاج، أو بتغيير أبعاد أجزاء البناء الاجتماعى.

وبمعنى آخر تصبح البيروقراطية فى الدول الحديثة الرأسمالية عليها احتكار للمهارات المختلفة وعملية احتكار أيضا لمراكز القوة. ولعل هذا هو السبب الذى من أجله نحكم على التنظيم البيروقراطى الذى لا زال سائدا فى مجتمعنا على أنه معوق، بل وهادم فى بعض الأحيان للإنجازات الثورية التى تحدث فى مجال العمل والانتاج وتذويب الفوارق بين الطبقات.

وتفتقد البيروقراطية إلى السرعة فى التكيف والاستجابة إلى المتغيرات بسبب ضخامة التنظيم وضخامة الإدارة التى تضم العديد من الأفراد فى تنظيم هرمى يعيد من العلاقات الشخصية التى تقترن بالآدمية والذاتية والإجراءات التى اعتادها الموظف لرفع الكفاية الإنتاجية صارت عبئا روتينيا يصعب الفكاك منه وإن الاجراءات الطويلة والأسرار المكتبية وعدم المرونة فى التنظيم كلها تؤدى إلى البطء فى الإستجابة لعوامل التطور والتغير.

وتجابه البيروقراطية تحديا قويا لمسايرة التطور، فتستجيب له، ولكن الاستجابة بطيئة الإيقاع بسبب الثراء والطبيعة المحافظة فى التفكير. وهذا عكس ما تبتغيه الإدارة الناجحة فى اختيار الأكفاء من الرجال القادرين على التجاوب السريع مع رياح التغيير.

ويرغب أكثر رجالات الإدارة البيروقراطية – خاصة من هم فى قمة الهرم فى التسلط والحصول على مزيد من قوة السلطة والنفوذ. وهذه الظاهرة جيدة ومفيدة، لو لم يكن الهدف منها هو السلطة لذاتها، طمعا فى الاستحواذ على القوة كلها ضد مصلحة الأقسام الأخرى.

ويرى روبرت ميرتون R. Merton أن المهارات التـي يكتسبها الأشخاص يمكن أن تكون معوقات فى حد ذاتها أمام مرونـة التعامـل مـع المواقف المختلفة، ويستخدم ميرتون مفهوم العجز المهنى ليشير إلى أنه فـى ضوء ظروف التغير التنظيمى، تمثل المرونة غيـر الكافيـة فـى تطبيـق واستخدام المهارات بسوء تكييف خطير. وباختصار فإن العضو التنظيمـى غير القادر على التكيف مع الظروف والأوضاع المتغيرة، يكون غير قـادر على أداء وظيفته غير وظيفته الأساسية داخل التنظيم.

ويرى ميرتون أن التدريب الأساسى للفرد رغم صـحته، يمكـن أن يؤدى إلى استخدام أساليب وإجراءات خاطئة فى ظروف وأوضـاع جديـدة لايعرف الفرد أنها تختلف عن الظروف والأوضاع الأصلية[١]. وقام ميلفيـل دالتون M. Dalton بدراسة إمبيريقية عن الصراع التنظيمى الداخلى بـين المستشارين والمنفذين للوصول إلى أعلى المكانات والمراكز داخل التنظـيم، والحصول على القوة والدخل والفرصة لممارسة التقاليد والمهارات المستمدة من خبراتهم وتدريبهم[٢].

ويرى تشامبيون D. Champion أنه بالرغم من تميـز النمـوذج البيروقراطى للتنظيم بكفاءة انتاجية عالمية، إلا انه يولد خدمة إنتاجية ضئيلة ويرى أنه على التنظيمات التكيف مع بيئتها الاقتصادية إذا أرادت أن تبقـى ويؤكد أن التنظيمات التى تعتبر بيروقراطية أكثر من تنظيمات أخرى، تبدو وكأنها أقل استجابة للتعبير الداخلى والخارجى. ويجب على التنظيمات فـى

1- Deum J. Chamption, The Sociologyh of Organizations, P.38 .

2- Malville Dalton, Conflicts Between Staff and line Managerials, P.P. 342- 351.

استخدامها فى استجابتها للابتكار أن تجد سوقا للمنتجات الجديـدة. وهكـذا أوضح شامبيون مظاهر الجمود والتصلب البيروقراطى[١]

ونتيجة للنمو العشوائى فى الأجهزة والمؤسسات الحكومية فى الدول النامية، تبرز العديد من المشاكل الإدارية والتى تتولد عن الحاجة إلى إعـادة التنظيم، ويعنى ذلك إعادة ترميم البنيان الإدارى، وإدخال تعديلات وتغييرات عليه تتلافى ما نتج من مشاكل خلال التجربة وتكييفه ليتواءم مع الاحتيـاج القائم. والتنظيم وإعادة التنظيم تأخذ به الدول المتقدمة وغير المتقدمة. وهـو عملية مستمرة وضرورية لمواءمة البنيان الإدارى مـع المهـام المتغيـرة والمتزايدة التى تلقى على عاتقه.

والمشكلة فى الدول النامية أن هذه العملية ليست مستمرة، وانما هـى عملية تحكمها الظروف والأزمات الإدارية وتصبح فى كثير مـن الأحيـان عملية عرضية. ومن ناحية أخرى فإن القرارات المتعلقة بـالتنظيم وإعـادة التنظيم قد لا تكون ملزمة للأجهزة الحكومية، أى قد تفتقر إلى المثاليـة فـى التطبيق. وقد لاتجد طريقها إلى التطبيق أصلا. والبيروقراطية لا تحبذ التنظيم واعادة التنظيم لأنه يحمل فى طياته تغييرا أو تأثيرا على الوضع القائم، ولذلك فهى تلجأ إلى استيعاب أى مشكلة إدارية تبرز من خلال التنظيم القائم.

ولكن يبدو أن المشكلة أكبر من طاقتها على الاسـتيعاب أو حينمـا تكون مدونة خارج أسوار البيروقراطية تتبنى البيروقراطية – ظاهرا مبـدأ إعادة التنظيم، ثم هى ذاتها تجهض عليه متى ما وجدت أن تطبيقـه سـوف يؤدى إلى تغيير فى مراكز السلطة أو إلى إخلال بالتوازن البيروقراطى. وقد انتهت الكثير من الدراسات المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظـيم إلـى ملفـات

1- D. Champion, Op. Cit., 39 .

محفوظة فى مكاتب البيرقراطيين. وتتكرر فى كل الأحيان الدعوة إلى إعادة التنظيم.

وقد واجه عملية إصلاح البيروقراطية معوقات نبرزها فى الآتى:-

١- الازدواجية والتدخل فى المسئوليات الادارية، مما أدى إلى زيادة الحاجة إلى القوى البشرية، وارتفاع التكاليف فى قطاع الخدمات.

٢- تدنى الاستغلال والإفادة من الموظفين المؤهلين بسبب اتباع الاجراءات البالية والمركزية الزائدة لسلطة اتخاذ القرار.

٣- انخفاض مستوى التكنولوجيا.

٤- ارتفاع عدد الوظائف الشاغرة.

ويستدعى ذلك تحقيق التالى:

١- إجراء دراسة تنظيمية شاملة للنظام الإدارى العام، وذلك لتحديد المشاكل القائمة وطرق معالجتها .

٢- تحليل مهام كل مصلحة حكومية ووضع هيكل تنظيمى معدل بالإضافة إلى مواصفات الوظائف المطلوبة.

٣- تحديد مواطن الإزدواجية فى مهام العمل وطرق العلاج المناسبة إداريا.

٤- دراسة إجراءات سير العمل فى المصالح المختلفة ووضع توصيات خاصة باجراءات تطوير العمل الادارى.

٥- تقديم الاحتياجات الحقيقية من القوى البشرية لكل جهة حكومية لتجنب المشاكل المرتبطة بتدنى الإنتاجية عن طريق استخدام عدد أكبر من الموظفين، ودراسة إعادة توزيع القوى البشرية بين الإدارات والمصالح الحكومية .

٦- مراجعة اللوائح الحكومية فى ضوء التغييرات الإدارية الجديدة، ووضع نظام لمحاسبة الموظفين عن مسئولياتهم[١].

وتعارض البيروقراطية الإصلاح الإدارى، فالبيروقراطية فى جميع أنحاء العالم تعارض التغيير، وتعترف بالأعراف والأنماط التى درجت عليها لسنوات. ولذلك فإن برامج الإصلاح الإدارى ينبغى ألا تنتهى بدراسات، وإنما يجب أن تبدأ من حيث انتهت الدراسات، وذلك بوضع استراتيجية قد تعتمد على الضغط، ذلك أن الإصلاح الإدارى ليس ترفا فكريا ولا هو مجرد استحداث إجراءات أو أنماط جديدة أكثر كفاءة وإنتاجية من الأنماط والإجراءات الحالية.

ففى الدول المتقدمة يكون الوضع الإدارى ليس متردياً. وقد يمارس الاصلاح الادارى دون أن يكون هناك بالضرورة أجهزة مركزية ووحدات منتشرة فى الأجهزة الحكومية. وتجرى المحاولات دائما لاستنباط الأفضل وتطبيقه. أما فى الدول النامية فإن الوضع الإدارى المتردى يفرض أن تكون عملية الإصلاح الإدارى منهجا وطنيا يلتحم مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن أن تترك العملية لمزاج البيروقراطية. وفى الدول المتقدمة يفرض على الأجهزة الحكومية أن تبادر هى ذاتها إلى إعداد الدراسات التنظيمية واستحداث الأساليب والوسائل الحديثة فى محاولة لزيادة مستوى الكفاية فيها. ويأتى هذه الفرض عن طريق استخدام الميزانية كوسيلة من وسائل الضغط، ذلك أن الأجهزة التى تثبت إدخال التحسينات التنظيمية وتطبيق الأساليب والوسائل الإدارية الحديثة وتبرهن على ارتفاع مستوى الكفاية فيها تحظى باعتماد ميزانيتها دون معاناة كبيرة.

١- د. أسامة عبد الرحمن. البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية. ص ص١٤٤- ١٤٦.

أما الاجهزة التى لا تستطيع أن تثبت قيامها بادخال تحسينات تنظيمية مستمرة وتطبيقها للأساليب والوسائل الإدارية الحديثة قد لا تحصل على اعتماد الميزانية المطلوبة فى ظل مناهج للميزانية ترتكز على الأداء.

كذلك تفتقر برامج الإصلاح الإدارى إلى الدعم السياسى، وينسجم ذلك مع معارضة البيروقراطية للإصلاح الادارى ولذلك تبدو محاولات الإصلاح الإدارى مشلولة تماما، خصوصا أنه يندر أن تتبنى القيادة السياسية فى الدول النامية برنامجا متكاملا للإصلاح الإدارى، وأن تجعل الاصلاح الادارى قضية لا تنفصم عن قضية التنمية أصلاً، وأن يكون إيمانها بها عميق الجذور بحيث يتبلور فى دعم كامل للأجهزة المسئولة عن الإصلاح الإدارى، وفى توفير القدرات والصلاحيات الكافية لها لممارسة دور فعال فى متابعة تنفيذ برامج الأصلاح الإدارى وجعله عملية مستمرة متجددة.

وهكذا يظل الجهاز الإدارى بكل سلبياته يمثل أداة مقبولة فى أداء الدور التقليدى الذى يتفق مع تصور القيادة السياسية ومصالحها الأساسية. بالإضافة إلى أن البيروقراطية فى معظم الدول النامية قد درجت منذ الاحتلال الأجنبى على نوع مجرد من العلاقة مع السلطة السياسية. إلا أنها فى الدول المتقدمة تحتفظ بهوية مهنية وتسير علاقاتها مع السلطة السياسية وفق نمط منظم سواء كان مكتوبا أو غير مكتوب. إن البيروقراطية فى الدول النامية، وفى غياب الهوية المهنية تؤدى دور الأداة التنفيذية للإرادة السياسية، وتمارس فى نفس الوقت فرض إرادتها السلطوية على المجتمع فى غياب نظام المساءلة.

ويبدو أن الانتماء الأكبر للفرد فى الدول النامية هو الانتماء التقليدى للعائلة أو القبيلة، وربما هذا الانتماء يكون على حساب الولاء للمؤسسات أو

المهنة. ومثل هذا الانتماء له أثره علـى السلوك الإدارى وعلـى موقـف الموظف من الوظيفة العامة. ولهذا فقد ينظر الموظف إلى الوظيفة على أنها أداة نفعية، كما ينظر إلى السلطة على اعتبار أنها وسيلة لخدمته وخدمة الفئة التى ينتمى إليها دون اكتراث كبير بمعنى المصلحة العامـة، أو إلـى إدراك لهذه المصلحة العامة، وينتج عمـا سـبق ذكـره انتـشار الفـساد الإدارى والمحسوبية والمساومات الشخصية.

ولاشك أن الفجوة التى تتولد بين الموظف والمؤسسة هى فجوة بـين المواطن وبين الدولة. ولهذه الفجوة آثارها الخطيرة ليس فقط على الموظـف فى أدائه للوظيفة العامة، ولكن حتى على المواطن من خلال انعدام مشاركته أو إحساسه بأهمية المشاركة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويبرز أثر هذه الفجوة فى صلة الجمهور بالأجهزة والمؤسسات الحكومية. أما فى الدول المتقدمة فإن الجمهور يتجاوب مع الدولة وأجهزتها انطلاقـا مـن الـشعور بالخدمة العامة التى تؤديها الدولة[١].

والذى لاشك فيه أن الكثير من المفاهيم والقـيم الاداريـة والـسلوك الإدارى تمتد جذوره إلى المجتمع وقاعدته التربوية. فالمركزية والتهرب من المسئولية، والازدواجية والشكلية وعدم الربط بين الناتج وبين الجزاء، وكتم الأسرار خوفا من رصد الحقيقة والواقع لايمكن معالجتها بقرارات إداريـة، وإنما يقتضى الأمر إصلاحا اجتماعيا وتربويا شاملا يمكن أن يغـرس منـذ البداية حب العمل، واحترام الكفاءة والـرأى وتقـدير الإنتاجيـة، وتحمـل المسئولية، والربط بين الناتج والجزاء، وهكذا يبدأ الأصلاح من الأسرة ثـم المدرسة .

١- د. خليل النقيب وزملاؤه. الادارة التنموية للوطن العربى. ص٩٩.

فالتنشئة الأسرية – وإن طرأ عليها بعض التغير – لا تغـرس فـى الطفل حب العمل والكفاءة وتحمل المسئولية. والنظام التعليمى مازال يعتمـد على التلقين، ولا يعتمد على التفكير ويطمس فى الفرد القدرة على التحليـل، وينتظم الفرد بعد ذلك فى الأجهزة الحكومية متعودا ألا يجتهد كثيرا، وأن لا يعمل كثيراً، حتى لايخطئ كثيراً. وبالتالى يتفادى العقاب.

إصلاح البيروقراطية :

لاشك أن اصلاح الإدارة الحكومية أو الجهاز البيروقراطى فى الدولة هو عصب الإصلاح العام فى كافة الميادين، فمنذ التقت جميع الدول المتقدمة منها والنامية عند نقطة واحدة تقريبا هى غياب الإصلاح الإدارى الفعلى فى وقت أخذ الفساد الإدارى يضرب أطنابه فـى الأجهـزة الحكوميـة وغيـر الحكومية، وما تزال الاجهزة الحكومية تدور فى دوامة الروتين. وما تـزال أنظمة الخدمة المدنية من حيث ممارستها قابعة فى عصر ما قبـل التنميـة، مشدودة إلى الممارسات القانونية العقيمـة، ومـا تـزال أنظمـة الميزانيـة والمحاسبية وغيرها كذلك. ومثل هذه الأنظمة يجب أن تكـون فـى خدمـة أهداف التنمية لاعائقا فى طريقها.

ولاشك أن حسن سير العمل فى الوزارات والأجهزة الإدارية التـى تختص بإنجاز معاملات الجماهير اليومية وتصرف الـرخص والبطاقـات، وتمنح الأذون، وتصدق على الجوازات والشهادات، والتى تـدير الخـدمات العامة فى مجالات التعليم والصحة والنقل والمواصلات، والزراعة والـرى، وتشرف على المرافق العامة من مياه وصرف صحى وكهرباء وغير ذلـك من أمور الحياة يتوقف على كفاءة الإدارة وفاعليتها، وعلى حسن تـصرفها، وبعدها عن الروتين المعطل للإنجاز، وعلى إحساس العاملين فيها بـواجبهم

نحو مواطنيهم وشعورهم بالمسئولية، وتمتعهم بالراحة النفسية والأمان فـــى أداء مهام عملهم – وتزويدهم بما ييسر القيام بواجباتهم من تجهيزات مكتبية، ومعدات مستحدثة وأبنية صالحة وتعليمات ميسرة.

وفضلا عن ذلك توفر القدوة الصالحة فى الرؤساء والوزراء الـــذين تتجسد فيهم الأمانة، والشعور بالواجب، والتفانى فى العمل. فمـــن دواعـــى الأسى فان هذا الاصلاح المنشود للإدارة الحكومية لايمكن أن يتم فى ظـــل وجود رؤساء ووزراء يعطون المثال السئ لمرءوسيهم. فـــى الجـــرى وراء تحقيق المنافع الشخصية من مراكزهم، والتعالى على الناس والرغبـــة فـــى الاستمتاع بالرغبة الكاذبة.

ويتمثل هذا الفساد والانتفاع من وراء المنصب والنفوذ، فى التـــربح من وراء الاستحواذ على الشقق والشاليهات المملوكة للحكومـــة والهيئـــات العامة، والقطاع العـــام، ووزراء وكبـــراء يتربحـــون مـــن وراء الـــشقق والشاليهات. وتتواتر الأحاديث عن القصور المنـــشأة فيمـــا يـــسمى لـــسان الوزراء. الممتد على البحيرات المرة بناحية أبى سلطان بمحافظة الاسماعلية المملوكة لعدد من الوزراء وكبار المسئولين الـــذين حـــصلوا علـــى الأرض بطريق التخصيص بأبخس الأثمان، وبالتقسيط المريح.

وتتواتر القصص حول عرض شراء مساحة أكبـــر مـــن المطلـــوب بالسعر المخفض. بالسعر المخصوص، ثم يعاد بيع القدر الزائد منها لحساب هذه الشخصيات للاستفادة من فروق الأسعار، بحيث يمكن الاستفادة باستخدام ما يتم الحصول عليه من ربح فى إقامة البناء، مما يدل على عبقرية بعـــض كبار الموظفين المحليين، وغيرهم للبقاء فى مناصبهم – أو دعم علاقاتهم بما يؤهلهم لمواقع أفضل ويتكرر الأمر بتخـــصيص الـــصفوف الأولـــى مـــن

الشاليهات والفيلات المترامية للبحر مباشرة على طول شاطئ الساحل الشمالى لعدد من الوزراء والأكابر وعتاولة القطاع العام فتتكرر نفس أسماء الوزراء والأكابر فى كل قرية ومنتجع سياحى. وهم يحصلون على المواقع المتميزة بأقل الأسعار، بينما بيعت الصفوف التالية من الشاليهات والفيلات الخلفية والشقق المرتفعة بأسعار مضاعفة للناس العاديين، وذلك تعويضا عن السعر البخس الذى بيعت به أفضل الوحدات.

وقد امتد الأمر إلى أنه حصل بعض الوزراء على عقود ملكية لهذه الشاليهات والفيلات باسم أبنائهم وأحفادهم، وذلك بغرض الاستثمار، لأن ما يدفع لهذه الوحدات بالسعر المدعم سوف تباع بمئات الألوف فى الوقت المناسب. وبالاضافة إلى ذلك تملك بعض الشقق فى العمارات التى تنشئها المحافظات والهيئات المختلفة والمجتمعات الجديدة، وذلك ليس بغرض السكنى، ولكن بقصد التأجير من الباطن والبيع مستقبلا بأثمان مرتفعة للاستفادة من فروق الأسعار.

وقد نشرت إحدى المجلات التى تصدر من مؤسسة صحفية حكومية أن اللواء / زكى بدر وزير الداخلية السابق كان قد حصل على شقة من القوات المسلحة بعمارات مصطفى كامل بالاسكندرية بمبلغ ٧٧ ألف جنيه، وبعرضها للبيع بعد ادخال بعض التعديلات عليها بمبلغ مائتى ألف جنيه. ولم يتم حتى الآن تصديق هذا الخبر أو تكذيبه.

هذا مع العلم بعدم قانونية جميع عقود البيع الصادرة للوزراء، حيث أنه لا يجوز للوزير أثناء تولى منصبه أن يشترى أو يستأجر شيئا من أموال الدولة فقد نصت المادة (١٥٨) من الدستور على أنه: "لا يجوز لوزير أثناء تولى منصبه أن يزاول مهنة حرة، أو عملا تجارياً، أو ماليا، أو صناعيا، أو

أن يشترى شيئا أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو يؤجرها أو بيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه.

ونصت المادة (٩٥) من الدستور على نص مماثل (للمادة ١٥٨) بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب أثناء مدة عضويتهم . ونصت المادة ٢٠٥ من الدستور على سريان هذا الحكم بالنسبة لأعضاء مجلس الشورى[١] .

لهذا كانت أنظمة الخدمة المدنية فى الغالب من الأنظمة التى تتناولها محاولات الإصلاح الإدارى، غير ان هذه الانظمة مهما حملت من مفاهيم وأساليب حديثة تكاد تبدو عاجزة عن تحقيق الهدف الرئيسى للخدمة المدنية، وهو استقطاب أفضل الكفاءات وتحفيزها والمحافظة على أفضل أداء منها. وقد يكون المعين الذى تعتمد عليه الخدمة المدنية لإيمانها بأفضل الكفاءات، وتقع مسئولية ذلك على المؤسسات التعليمية، إلا أنه تبقى مسئولية التدريب والتحفيز واستخدام الموارد البشرية الاستخدام الأمثل من الأهداف غير المحققة غالبا من خلال الخدمة المدنية وأجهزتها .

وهكذا تظل الأجهزة الحكومية موطنا لكل السلبيات الإدارية من مركزية شديدة، وقصر للأداء، وانخفاض فى الروح المعنوية، وانتشار للفساد الإدارى، وعقم فى الإجراءات، وتشتيت للمسئولية، فكيف يكون لمثل هذه الأجهزة أن تتصدى لتحمل تبعات التنمية؟ وكيف يمكن لها أن ترقى إلى مستوى التنظيمات التى تحتويها أهداف التنمية؟ وكيف يمكن لها أن تؤدى المهام المطلوبة على خير وجه؟.

وهذه سمات مغتربة لا تتفق مع نظام الإدارة الجديدة. ومن هنا بدء النضال ضد البيروقراطية. وتعد البيروقراطية بذلك أمرا لا يمكن احتماله،

١- د. محمد حلمى مراد. أعارض بكل حرية. ص ص٤٧- ٥٠.

لأنها تنطوى على كثير من الخداع يتخيل معه الشخص أنه يستطيع أن يحل كل ما يواجهه من مشكلات عن طريق إصدار القرارات. وهذا الأسلوب البيروقراطى والعمل، إلى جانب غيره من الثرثرة، واللغو السياسى تعد بمثابة أكاذيب ضارة، وعقبة هائلة نحو طريق التنمية الاقتصادية والسياسية عموما، والمركزية الديموقراطية بوجه خاص[١].

ولقد بدت الفجوة واسعة بين الدور المنتظر من البيروقراطية أن تؤديه، وبين مستوى كفاءة البيروقراطية، ولقد برزت الحاجة إلى الاصلاح الادارى نتيجة لهذا الاتساع فى الفجوة بين الهدف والقدرة على تحقيقه. ومع ذلك فإن أكثر دول المنطقة لم تمارس عملية الاصلاح الادارى ممارسة جدية. ولا يتوفر فى أكثرها أجهزة مركزية مختصة بالإصلاح الادارى، ومارس بعضها الآخر الإصلاح الإدارى، أو جرت فيه محاولات الإصلاح الادارى، ولكنها افتقرت إلى الدعم السياسى الفعلى.

وقد ترتب على ذلك أن فقد العامل الإحساس بالعلاقة، والارتباط الشخصى فى التعامل مع الإدارة والجمهور، حيث يحل محلها قواعد وأساليب تنظم هذا التعامل وبدأ العاملون يضعون مصيرهم فى أيدى متخصصين فى أعمال الادارة، والثقافة، ولذلك ظهرت المشكلات التى قد تشبه الاحباط Frustration وتبعث على الملل والسأم، أو القلق والتوتر[٢].

وقد امتد التسلط لدور المدرس إلى دور التسلط للأب. ومن غير المنتظر من هذا الفرد أن يفكر وأن يحلل وأن يمارس عملية اتخاذ القرارات بصورة سليمة[٣].

1- D. Gvishiani, organization and management. p. p.103- 104 .

٢- د.على عبد الرازق جلبى. دراسات فى المجتمع والثقافة الشخصية. ص ٥٤.

٣- د. أسامة عبد الرحمن. البيروقراطية. المرجع السابق، ص ص١٥٢- ١٥٥.

ويسود أغلب المؤسسات البيروقراطية الفساد وهنا يجب مجاسبة الذات والنقد الذاتي لتصرفاتنا، فنقف عندها ونخضعها للمراقبة والتقويم فإذا ما صدرت أنماط سلوكية سلبية وانفعالية تقع في دائرة الفساد أو تدور حوله، فإن علينا أن نستحضر أهدافنا وطموحاتنا، ونقوم بإرشادها، حتى لا تقع في دائرة الخطأ أو تقودنا إلى السلوك السلبي، وأن نعمل بالقول المأثور الذي مؤداه: حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا. فالنفس هي مصدر التغيير ومنبع الاصلاح. يقول سبحانه وتعالى: (ان الله لايغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم) (الرعد: ١١).

ونتساءل فنقول هل يمكن القضاء على البيروقراطية؟ وللاجابة على هذا الاستفسار نشير إلى أنه من الواضح أنه كلما زادت نسبة التعقيدات في الإجراءات، تهيأت الفرصة لقاعدة وتربة خصبة لقيام البيروقراطية، حيث تعدد الأعمال وتتشابك، وتأخذ مظهرا يتعدى حدود العلاقات الانسانية التي يجب أن تقوم بين أفراد المجتمع. ولذلك يقال أنه كلما بنيت علاقات الانتاج والعمل والخدمات على أسس غير شخصية وتنظيمات لا تضع في اعتبارها مطالب الجماهير، فإن البيروقراطية الجامدة تصبح نتيجة منطقية لا مفر منها.

ولذلك لا يمكن القضاء على البيروقراطية إلا إذا قضينا على أسباب جمودها، وخاصة تلك الأسباب التي تؤدي إلى التعقيد. وتبدو هذه الأسباب في الآتي:-

أ- الحجم

فكلما ارتفع نطاق المنظمة أكثر من اللازم، وتشعبت فروعها دون تخطيط، ودون توزيع نهائي للسلطات، ودون مرونة كافية في تطبيق التخطيط ظهرت الاتجاهات البيروقراطية المعوقة.

٢- التنظيم :

فكلما زاد خلق التنظيمات الفرعية داخل التنظيم الكبير، كلما زاد عدد المنفذين للقرارات دون تحديد واضح للمسئوليات كان ذلك مشجعا لظهور أساليب البيروقراطية المعوقة.

٣- القواعد والأجراءات :

إذا زادت القواعد والاجراءات عن الحد المطلوب لضمان تنفيذ القرارات، فإنها تصبح معوقا وتعطى مخرجا للتعطيل، وللتفسير الخاطئ، والجمود فى كثير من الأحيان.

٤- ضعف الرقابة الشعبية :

ويعنى ذلك أن التأكيد على انعزالية التنظيم أو المؤسسة عن الجماهير أو العاملين فيها، خصوصا إذا كان مصنعا أو مؤسسة إنتاجية يؤدى إلى التناقض بين التنظيم وبين مصالح العاملين فيه أو المتصلين به، ويظهر ذلك فى حالة يحتك فيها الفرد لأمر ما بأى جزء من أجزاء التنظيم صغرت أم كبرت.

٥- الأقدمية :

ويقصد بها أن الأخذ بنظام الأقدمية يتناسب طرديا مع زيادة المسئولية، يؤدى إلى كبت عوامل الخلق والابتكار، وتدعيم لعوامل الجمود، وخاصة إذا كان العاملون فى التنظيم متباينين تباينا كبيرا من حيث المؤهلات العلمية أو الخبرة الفنية، أو الأجور، ذلك أن التطلع من الأصغر لاحتلال مراكز قيادية فى التنظيم تجعله يتفانى فى العملية البيروقراطية، ليرضى عنه الرؤساء، ويصيغون الطاعة والانتظام التى هى من علامات الرضا البيروقراطى.

والحق فى تلافى مثل هذه الظواهر أمر ممكن. ويتم ذلك من خلال:

١- الرقابة الشعبية على الأدوات الحكومية وعلى خدماتها.

٢- القيادة الرشيدة الفاعلة.

٣- تحقيق المركزية الإدارية فى السلطة والمسئولية.

٤- تحقيق النظم المرنة.

٥- تقديم الأفراد الأكفاء للعمل الذى يتولونه.

٦- إرساء قواعد التعاون بين الأفراد داخل المؤسسة.

٧- المراجعة المستمرة للأهداف والنتائج.

٨- دراسة الأساليب الإدارية ونقدها.

٩- ترسيخ فاعلية الوحدات العامة للمؤسسة مع الوسط الخارجى.

١٠- المواجهة والصراحة مع الطرائق البيروقراطية ونقدها.

ويؤخذ على البيروقراطية إعاقة قدراتها فى الإدارة الناجحة، وهى:

أ- الطابع المحافظ.
ب- الطابع التسلطى.

جـ- تتسم بالانغلاق.
د- تتسم بالتردد والتفرد.

هـ- تتسم بقاعدة السرية فى العمل.

و- تتسم بعدم القدرة على الملاءمة مع الظروف المستجدة.

ز- تتسم بالطابع الطفيلى.
ح- تتسم بجنوحها الى التضخم.

ط- تتسم بالاحتراف للوظيفة.
ى- تتسم بالاحتكار المرئى .

ك- تساعد على نمو النمط الاستهلاكى.

ل- الإنسجام بين البيروقراطية والتكنوقراط لغير صالح المؤسسة[١].

١- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. أصول ومبادئ الإدارة العامة. ص ص٧١- ٧٣.

الفصل السابع عشر
البيروقراطية فى مصر

بلغت سطوة وفساد كبار البيروقراطيين ذروتها، ويتجلى ذلك عندما كان المصريون القدماء يخرون سجداً وينطرحون على بطونهم عند دخولهم عليهم. خاصة أولئك الذين يحملون ألقابا بيروقراطية، مثل مستشار الأوامر الملكية، والمشرف على أشغال الملك، وطاهى الملك، وأمير الأراضى الزراعية، وذلك بسبب تضخم نفوذها خلال حكم ثلاثين أسرة فرعونية حكمت مصر حوالى ثلاثة آلاف سنة، ومن ثم كانت هذه الشريحة تتمتع بميزات عن باقى أفراد الجهاز البيروقراطى وكانت تحتكر مساحات شاسعة من الأراضى الزراعية لحسابها الخاص.

وكان الموظف البيروقراطى فى مصر الفرعونية يبدأ صغيرا، ثم يحظى بالترقيات، ويتدرج فى سلم الحياة الوظيفية. وكان من حق الموظف البيروقراطى الجمع بين عشرات الوظائف، مما أدى إلى تفشى الجشع بين الموظفين، واستغلالهم لوظائفهم المتعددة فى تحصيل الثروات وتحقيق المصالح الشخصية على حساب مصلحة العمل. فكان الطمع صفة تلازم الموظف البيروقراطى الفرعونى، وهذا ما يدفعه إلى ممارسة عشرات الوظائف للاستفادة من سلطاتها العامة فى الحصول على الثروة.

ومن ثم كان الثراء يسود حياة الموظفين البيروقراطيين، فكانوا يمتلكون منازل فاخرة وعربات أنيقة، وقوارب فخمة، وعددا وفيرا من الخدم النوبيين لخدمة المنازل والحدائق، وإطعام الماشية. هذا فضلا عن استحواذهم على أطعمة جيدة أو نبيذ معتق، وملابس ثمينة ومقابر رائعة[١].

١- د. عطية الصيرفى. من يحكم مصر؟. ص١٦.

ولما كان الكهنة البيروقراطيون يحتلون قمة الهـرم الـوظيفى فـى المجتمع، وكان هدفها الأساسى الاستحواذ على الذهب والأرض والمواشـى والتمتع بزخارف الحياة على حساب مصلحة السواد الأعظـم مـن أفـراد المجتمع. ويبدو أن كاهنى مصر كانوا يعرفون طريقهم جيـدا إلـى الفـساد الاقتصادى. والذى يتمثل فى النهب واستغلال الفلاحين والصناع. ففى الوقت الذى كان يباع فيه المصرى، ويشترى، ويعامل معاملة حيوانات الجر، كـان صفوة القوة فى المجتمع وعلى رأسهم فرعون مصر فى فترات معينة مـن العصر الفرعونى يتمتعون بخيرات المجتمع المسلوبة من عامة المصريين.

ولقد أظهر الموظف البيروقراطى أطماعا واضحة فى الوصول إلى الطبقة العليا فى المجتمع على حساب وظيفته العامة، فاستخدم الوظيفة فـى جمع المال والثروة عن طريق الرشوة واختلاس المال العام. وقد لفت الفساد البيروقراطى نظر بعض الفراعنة. فقد جاء فى وصـية للأميـر الفرعـون ميريكارع، ضرورة ايجاد علاج سريع للفساد أو الرشوة المنتشرة لدى فئـة البيروقراطيين، وأشار الملك ولد مريكارع إلى ضرورة حصول كل موظف على أجر وفير. حتى لا يتطلع إلى ما فى أيدى عامة الشعب[١] .

وقد أوردت الشكاوى المقدمة إلى المدير العظيم لبيت فرعون بعض العبارات الدالة على فساد فى الجهاز البيروقراطى. ويبدو ذلك فى قوله: لقد نصِّبت لسمع الشكاوى وتفصل بين المتخاصمين وتضرب علـى الـسارق. ولكنك تتحالف مع السارق .. لأنك متعلم مهذب، لقد تعلمت لا لتكون سارقا، وأنت يا من تمثل الاستقامة بين كل الناس قد صبرت على رأس البغاة فى كل البلاد. وعندما اشتد الغضب بالفلاح الفصيح، كتب إلى المدير العظيم، يقول:

١- نفس المرجع، ص٢٢ .

بأن قلبك جشع، وذلك لا يليق بك. انك تسرق، ولكـن ذلـك لا ينفعـك. إن الموظفين الذين طالبوا برفع الظلم أصبحوا أنفسهم ظالمين[١].

وفى العصر العباسى عرف المجتمع المصرى العديد مـن القـضاة الفاسدين. فوظائف مثل: الفقهاء، والقضاة، والمحتـسبين، وأئمـة الـصلاة، ونظار الأوقاف، كانت وظائف بيروقراطية تباع وتشترى، وذلك مثل بـاقى الوظائف البيروقراطية العليا فى المجتمع. كالوزير والوالى والمحتسب، وكان شاغلوا هذه الوظائف يمارسون أنشطة اقتصادية فاسدة، وأن أقلية منهم كانت تجاهر بالفساد دون اعتبار بقيم المجتمع وتقاليده المتوازنة.

وفى العصر الأموى والمملوكى والعثمانى كان الفقيه يحصل بحكـم وظيفته على جزء من فائض قيمة عمل الكادحين أفراد المجتمـع كالـصناع والفلاحين بواسطة "الرشوة" ثم يدفع جزءا من هذه الرشـوة إلـى الـسلطان والأمراء لضمان بقائه فى منصبه. كما فعل من قبل عند تعيينه[٢].

وكانت وظيفة قاضى القضاة من أهم الوظائف البيروقراطية، فهـو يفصل بين الخصوم، وتعيين النواب من القضاة، وحق التحدث فى الأحكـام الشرعية وتنفيذها، والإشراف على أموال اليتامى والأوقـاف، ونظـرا لمـا تسببه هذه الوظيفة من ثراء غير شرعى فقد تكالب عليها الكثير من الفقهاء. وكانت المنافسة شديدة بينهم حتى بات التعيين بها مؤقتا، وبالمزايدة، يكـسب فيها من يرشى أكثر للحصول على هذا المنصب الأخير.

وعليه احتل منصب قاضى القضاة أشخاص غيـر لائقـين، مثـل القاضى "احمد عبد الله الأموى"، الذى استقر فى قضاة المالكية بالرشوة رغم

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. الفساد والافساد والمفسدون. ص ص١٦٦-١٦٧.

٢- انظر عبد الرحمن بن خلدون. المقدمة من الفصل الخامس.

شهرته بسوء السيرة ومزيد من الجهل، والتجاهر بأخذ الرشوة والفساد حتى استطاع أن يكوّن من وراء هذه الممارسات الاقتصادية الفاسدة، واستغلال منصبه فى تكوين ثروة هائلة[١].

وأوجد الأيوبيون بيروقراطية عسكرية تتصف بالفساد والاستغلال. فقد عُرف الوزير الأيوبى "بهاء الدين قراقوش" بالفساد واستغلال منصبه للإثراء على حساب المصلحة العامة للمجتمع. وكان لهذا الوزير نفوذ وقوة تفوق قوة السلطان. وكان المجتمع المصرى فى فترة حكم الأيوبيين مقسما إلى إقطاعيات تخص صفوة المجتمع من سياسيين وكبار البيروقراطيين. أما غالبية أفراد المجتمع خاصة الفلاحين فيعملون كعبيد الأرض التى يملكها هؤلاء المفسدون. ومُورس فى هذه الاقطاعيات شتى أنواع الفساد من سخرة وتعذيب، وجلد الفلاحين، ونهب لحقوقهم. وكانت هذه الألوان من الفساد تتم بعلم السلطان وحاشيته.

وفى عهد الخديوى إسماعيل شهدت مصر الفساد الاقتصادى المرتبط بالخديوى نفسه وحاشيته والجهاز البيروقراطى. ونتج عن ذلك تكبيل المجتمع بكارثة الديون التى أدت إلى الاحتلال الانجليزى لمصر عام ١٨٨٢[٢]. يتمثل الفساد الاقتصادى فى هذا العهد بالرشوة، والاختلاس، والتزوير، والسرقة، ونهب المال العام. كما شمل الفساد وظائف عديدة، مثل وظائف الفقهاء والقضاة، حيث كانت مثل هذه الوظائف والألقاب "بك وباشا" تباع وتشترى لما تجلبه لأصحابها من ثروات طائلة غير مشروعة.

١- د. محمد على عبد المنعم نور. ابن خلدون كمفكر اجتماعى عربى. أعمال مهرجان ابن خلدون. منشورات المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية. ص٨٨.

٢- د. عطية الصرفى. من يحكم مصر؟. ص٤٨.

وفى فترة الاحتلال الانجليزى كان كل شئ مباح، وانتشرت عمليات السلب والنهب التى كان بعضها يرتكب بدافع وطنى باعتبار أن ادارة وحكومة المجتمع غير وطنية أو موالية للاستعمار. وبالرغم من أن الانجليز حرصوا على سرية الفساد لضمان امن واستقرار المجتمع الذى ينعكس على أمن الاستعمار نفسه، إلا ان جذور الفساد كانت متعمقة فى القصر وعناصر متنوعة من البيروقراطية الوطنية والوافدة على المجتمع والمماليك، وهذه العناصر كانت موالية للسلطة، وتلقى تدعيما منها. ولذلك حاول الإنجليز – جاهدين – بدافع من مصالحهم التخلص من البيروقراطية المصرية الفاسدة، واستبدالها ببيروقراطية حديثة تكون نواة لطبقة رأسمالية وطنية.

وتحقيقا لهذا الهدف سعى الانجليز إلى فتح مدرسة الحقوق لأبناء الفلاحين والموظفين، حيث تخرج منها قيادات رأسمالية البيروقراطية فيما بعد.

وفيما قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أخذ البناء الادارى يتحول إلى ما يسمى بالبيروقراطية الصناعية. وتم ذلك فى ظل بعض الظروف التى شجعت هذا التحول. إلا أن البيروقراطية التى قامت فى العهد الملكى لم تعد قادرة على مواجهة تحديات المرحلة الثورية. فقد كان بناؤها موجها نحو الضبط مع السيطرة أكثر من توجهه نحو التنمية.

وفى عهد ما بعد الثورة تحولت مصر إلى دولة بيروقراطية، وتضخمت البيروقراطية المصرية، وظهرت صفوة عسكرية، وتولدت هذه الفئة من ضباط الجيش بالادارات الحكومية والقطاع العام والتنظيمات الشعبية، ونقلوا إليها عادة الضبط والربط والأمر والنهى العسكرى. ومن ثم فقد حكموا هذه الإدارات وعمالتها، ولم يقودوها، مما أدى إلى خنق أى شكل من أشكال إبداء الرأى، نتيجة لاستبدادهم وحماية القانون لهم.

وفى هذا العهد ازداد عدد الموظفين من ٢٥٠,٠٠٠ موظف عام ١٩٥٢ إلى ٢٠٠,٠٠٠ ألف ر١ تقريبا عام ١٩٧٠ وتزايد عدد الوزارات من خمس عشرة وزارة إلى ثمان وعشرين وزارة خلال نفس الفترة. وتزايد عدد المؤسسات التى نتجت عن تأميم المشروعات الأجنبية والقوانين الاشتراكية من مؤسسة واحدة عام ١٩٥٧ إلى ثمان وثلاثين مؤسسة عام ١٩٦٢. وفى عام ١٩٧٠ بلغ عددها ست وأربعين مؤسسة[١] .

وقد أخذت البيروقراطية تتجه نحو النمو داخل أى نوع من التنظيم يتزايد حجمه باستمرار. وتحقق ذلك بالنسبة للتنظيم الصناعى المصرى، خاصة بعد أن تغير الإطار التنظيمى للنشاط الاقتصادى فى المجتمع. فقد أدى اندماج وحدات انتاجية كانت مستقلة فى ظل القطاع الخاص إلى إدارة مركزية واحدة. وعندما تزايد حجم هذه الوحدات تعقدت مهام الادارة.

وقد أدى التخصص فى المصنع إلى زيادة الاعتماد على تنظيم إدارى رشيد قادر على الوفاء بحاجات المجتمع الكبير. وقد ساعدت البيروقراطية على خلق الوظائف ذات النطاق المحدد للمسئولية. ومكنت التنظيم من الاعتماد على معايير موضوعية يستطيع أن يحتكم إليها فى تخطيط وتنفيذ كافة برامج الانتاج.

يضاف إلى ذلك أن البيروقراطية قد أوجدت لدى الأعضاء اتجاها نحو تطبيق المعرفة والأساليب الفنية فى العمل، كما أنها أخذت تنمى لدى الأعضاء الخبرة والمهارة. طالما أنها بحكم بنائها تنقسم إلى أوضاع وأدوار يطلب إلى كل عضو أن يتخصص طوال الوقت فى واحد منها.

١- د. على ليلة ود. عبد الوهاب جودة. المرجع السابق، ص٧٤ .

وفى هذا العهد بدى الفساد فى الاستبداد والإدارة غير الرشيدة، واستغلال النفوذ فى الثراء على حساب المصلحة العامة إلى حد ان سميت هذه الفترة من ضباط الثورة بالطبقة الجديدة. ويكفى أن نذكر بضع أسماء التى حققت مكاسب مادية تدور حولها تساؤلات عديدة، أمثال د. حسن ابراهيم عضو مجلس الثورة، ووجيه أباظه أحد رجال الثورة، وأشرف مروان الضابط بالقوات المسلحة. ورئيس هيئة التصنيع الحربى السابق. فقد كوّن هؤلاء وغيرهم ثروات طائلة[١].

وفى عهد السادات بعثت الحيوية فى القطاع الخاص فى ظل سياسة الانفتاح، وأخلى الاتحاد الاشتراكى العربى السبيل لتجربة سياسات الأحزاب المتعددة. وبالرغم من مبادأة السادات بتشجيع القطاع الخاص، إلا أنه وبحلول عام ١٩٧٨ استخدم ١,٩٠٠,٠٠٠ موظف فى الحكومة المصرية، وإذا أضيف اليهم مستخدمو شركات القطاع العام يقفز الرقم إلى ٣,٢٠٠,٠٠٠ تقريبا، هذا فضلا عن حوالى ١٠٠,٠٠٠ من خريجى الجامعات يطلبون سنويا وظائف فى الجهاز البيروقراطى .

وقد تفشت الفوضى، والفساد الأخلاقى للبيروقراطية. فقد خلق القطاع الخاص طبقة اقتصادية جديدة تحصل على رواتب تعادل مرات عديدة المرتبات المناظرة التى يحصل عليها مستخدمو الحكومة. ولذا هرب الكثير من موظفى الحكومة ذوى المهارات والخبرة إلى القطاع الخاص أو إلى مجتمعات الخليج.

وتولى الرئيس السابق محمد حسنى مبارك رئاسة مصر عام ١٩٨١، واعتمد على حل مشكلات مصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى ضوء

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. الفساد والافساد والمفسدون. ص ص١٧٢-١٧٥.

القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية. وفى العقد الأخير من القرن العشرين، وفى ضوء دراسة الأهرام، تبين أن إصلاح حال مصر يتطلب المرور بأربع خطوات هى:

الأول: أنه من الضرورى فحص التحديات التى تواجه البيروقراطية المصرية، فمن الصعب تقرير قدر البيروقراطية بدون أن تكون لدينا فكرة أساسية عن المهمة التى نتصدى لها .

والثانية: أنه من الضرورى توفير معيار لتقدير قدرة البيروقراطية المصرية، وما هى الصفات التى ينبغى لها أن تتحلى بها البيروقراطية المصرية إذا كان لها أن تلعب دورا ديناميا فى العمليات التنموية؟

والثالثة: بأنه لكى نستفيد من جهود البحث السابق، ولكى نحصل على فهم أوسع لمشكلات البيروقراطية المصرية، فإنه بنبغى أن نقدم نظرة عامة مستندة إلى الأدبيات القائمة والتى تدور حول البيروقراطية المصرية وقدرتها التنموية.

والخطوة الرابعة والأخيرة: فإن القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية تتطلب فهما ابتدائيا للسياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تعمل فى إطارها البيروقراطية. ذلك أن البيروقراطية لا تعمل فى فراغ، ولا يمكن إصلاحها فى فراغ كذلك.

وكان الانفجار السكانى فى مصر على رأس التحديات الكثيرة التى تواجه نظام مبارك، فقد كان عدد سكان مصر فى عام ١٩٦٠ نحو ١٣ مليونا وبحلول عام ١٩٨٠ تجاوز الرقم ٤٠ مليونا، ويبدو أن يصل إلى ٧٠ مليونا مع نهاية القرن العشرين[1]، وبلغ فى بداية القرن الحادى والعشرين ٩٢ مليون نسمة.

١- محمد حسنى مبارك. خطاب أمام المؤتمر الاقتصادى فى ١٣ فبراير ١٩٨٥، القاهرة. وزارة الاعلام ١٩٨٣، ص ص٦٦-٦٧.

ومع زيادة عدد السكان تزايدت احتياجات مصر من الطعـام، وقـد قلت محاصيل الطعام الأساسية نتيجة برامج التخطيط الاقتصادى، وارتفـاع تكاليف العمل الزراعى بالنظر إلى ضوابط الأسعار التى تعرضها الحكومة.

وقد واكب النمو السكانى وانخفاض الانتاج الزراعـى زاد اعتمـاد مصر على المساعدة الأجنبية لإطعام ٤٠ مليونا من السكان، حيـث تزايـد الاستهلاك السنوى من القمح من ٥ مليون طن فى عام ١٩٦٣ إلى ٧ ملايين طن فى عام ١٩٨٠. ويتوقع أن يصل إلى ٨,٦ مليون طـن عـام ١٩٨٥. وينطبق نفس الحال على احتياجات الذرة، فقد قفز الرقم من ١,٦ مليون طن عام ١٩٦٠ إلى ٤,٢ مليون طن عام ١٩٨٠، ومن المتوقع أن يرتفع الـرقم إلى ٥,٢ مليون طن عام ١٩٨٥[١].

ولقد تجاوزت الهجرة الريفية إلى القـاهرة، والمراكـز الـصناعية والتجارية الأخرى لمصر، فقد كان عدد سكان القاهرة فى عام ١٩٦٠ ثلاثة مليون، ثم اقترب من ١٤ مليون تقريبا[٢]. وأشارت مقالة فى مجلة المصور إلى أن ثلث شبكة مياه القاهرة تحتاج إلى التجديد والاستبدال[٣]، وان أربعين فى المائة من المياه التى تضخ فى فترات الذروة – حسبما جاء فى المقال، تضيع بسبب الكسور فى الخطوط الرئيسية ومشكلات التشغيل. وأكد المقـال أن نظام المجارى أكثر سوءا من نظام توزيع المياه.

وفى فترة ما قبل ثورة ٢٥ ينـاير ٢٠١١، عانـت البيروقراطيـة المصرية من عدد من العيـوب البنائيـة. فالمكاتـب مكتظـة بـالموظفين،

١- نفس المرجع، ص ص٦٧ وما بعده .

2- Gregory Kats The population factory, p.p. 26 -

٣- د. رمزى زكى. الأزمة الاقتصادية المصرية. ص٧٨٠.

والانسجام بين المهارة والوظائف يقال انه عشوائى، والتآزر ضعيف بين الوحدات الإدارية، وميل الوظائف العامة إلى الاختلاط، ودائما لا تكون المعلومات المتاحة للموظفين دقيقة. فالبيروقراطية فى مصر تفتقد المعلومات الواضحة عن توزيع الدخل فى مصر، وهو إحصاء ذو أهمية كبرى بالنسبة لجهود التنمية. والعجز فى تقديم صورة واضحة عن كيفية تقييم المؤسسات العامة بالنظر إلى فاعليتها.

وتدان البيروقراطية المصرية كذلك بسبب مستوى المهارة المتدنى للعاملين فيها. وهى الحالة التى تتجه إلى الأسوأ بسبب المستويات المنخفضة للمرتبات، وسياسات التوظيف الموضوعة لتوفير العمل بالنسبة لخريجى جامعات مصر الكثيرة، إذ نجد أن اجراءات التقييم ليست صارمة، وتفشل فى التمييز بين العمال المنتجين وغير المنتجين[١].

وتميل المكاتب فى البيروقراطية المصرية أن تكون متناثرة الأمر الذى يزيد من صعوبة عملية الاتصالات .

هذا وقد أثرت المشكلات البنائية للبيروقراطية المصرية فى سلوك العمال والموظفين المصريين، حيث تؤثر مستويات الأجور المنخفضة على معنويات العامل، ويجدّ معظم موظفى الحكومة فى البحث عن وظائف ثانية وثالثة. وتفرض أنماط السلوك المتدرجة تركيزالسلطة فى يد الموظفين القائمين بالوظائف الإشرافية الأمر الذى لا يشجع مرؤسيهم على الاضطلاع بالمسئولية. وتساهم ظروف العمل المزدحمة زيادة عدد الموظفين فى الشكوى من كسل العامل ولامبالاته .

1- N. M. Ayuli, Bureaucracy p.p. 295- 296.

وتتكون البيئة البيروقراطية فى مصر من ثلاث مكونات أساسية، إذ تعتبر مصر بلدا فقيراً ذات موارد طبيعية محدودة، تستورد حاليا ضعف ما تصدر، وتستهلك المصاريف الإدارية نصيب الأسد من ميزانية الدولة، وتشير التحليلات الحالية لمصر إلى التخفيض الحاد فى النفقات الحكومية، أذ ينبغى تنفيذ أية جهود لزيادة الانتاج عن طريق الحوافز المالية فى نطاق التوزيع القائم للميزانية.

وتتمثل الحقيقة الثانية للحياة التى تواجه البيروقراطية المصرية فان المرتبات فى القطاع الخاص، أو فى دول البترول تعتبر أعلى بعدة مرات من المرتبات فى الخدمة الحكومية. ووفقا لذلك، تعانى البيروقراطية استنزافا للمهارات والخبرات سواء للقطاع الخاص أو لدول الخليج. وتقلل هذه العيوب بوضوح من قدرة البيروقراطية على أن تلعب دورا ديناميا فى العملية التنموية.

أما الحقيقة الثالثة فتتمثل فى أن الإنفاقات الحكومية قد تضاعفت خلال الفترة بين عام ١٩٧٣ وعام ١٩٨٠ أكثر من أربع مرات ومع ذلك فإن القوة الثانية للموظفين الذين يتقاضون مرتبات انخفضت بصورة مستمرة برغم الزيادات فى مستويات المرتبات التى قدرت للتكيف مع الضغوط التضخمية[١].

كل هذا دفع الرئيس السابق مبارك إلى الشكوى بأن المرتبات قد اقتربت من مستويات المرتبات فى الدول المتقدمة. وفرضت تهديدا على القدرة التمويلية للحكومة، واتضح أن ٨٩% من الموظفين الذين أجرى عليهم البحث وجدوا أنه من الضرورى أن تكون لهم وظيفة ثانية.

وعليه طالب الرئيس السابق مبارك بتبسيط تعقيدات اللوائح والقواعد البيروقراطية واضعا فى اعتباره التغيرات التى تحتاجها لإصلاح برامج

١- د. رمزى زكى. الأزمة الاقتصادية المصرية. ص٣١.

الحوافز التى لم تستطع التمييز بين الأفـراد المنتجـين وغيـر المنتجـين، والروتين البيروقراطى الذى ثبط الجهود التى بذلها القطاع الخاص من أجل تنمية الاقتصاد المصرى.

وعلى وجه العموم فإن الإصلاح البيروقراطـى ضـرورى لحـل الأزمات الاجتماعيـة والاقتـصادية التـى تمـزق المجتمـع المـصرى. فالبيروقراطية المصرية تعانى من المكاتب المكتظة بالموظفين، والانـسجام بين المهارة والوظائف يقال أنه عشوائى، والتآزر ضـعيف بـين الوحـدات الإدارية. وغالبا ما تكون المعلومات المتاحة للموظفين غير دقيقـة، وتفتقـد البيروقراطية المعلومات الواضحة عن توزيع الدخل فى مصر، وهو إحصاء ذو أهمية قصوى بالنسبة لمشروعات التنمية.

وفضلا عن ذلك، فإن أنماط السلطة المتدرجة تفرض تركيز السلطة فى يد الموظفين القائمين بالوظـائف الإشـرافية، الأمـر الـذى لا يـشجع مرؤوسيهم على الاضطلاع بالمسئولية، وتساهم ظروف العمـل المزدحمـة وزيادة عدد الموظفين فى الشكوى من كسل العامل ولامبالاته[1].

١- د. على ليلة و د. عبد الوهاب جودة. المرجع السابق. ص ص٧٩- ٩٤.

المراجع

اولا المراجع العربية

١- د. ابراهيم درويش. الدولة - نظرياتها وتنظيمها. دار النهضة العربية، ١٩٦٩.

٢- ابراهيم عبد العزيز شيحا. الادارية العامة. بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣ .

٣- ابن منظور. لسان العرب، جـ١١، طبعة دار صادر، بيروت، ١٩٨٣.

٤- د. أبو اليزيد المتيت. النظم السياسية والحريات، مركز اسكندرية للكتاب، المكتب الجامعى الحديث، د.ت .

٥- د. أحمد صقر عاشور. الادارة العامة. بيروت، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٦١ .

٦- د. أسامة عبد الرحمن. البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية - مدخل إلى دراسة ادارة التنمية فى دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط. الكويت. عالم المعرفة، ١٩٨٢ .

٧- د. اسماعيل على سعد. عولمة الديمقراطية بين المجتمع والسياسة. الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠١ .

٨- ------------ ، دراسات فى العلوم السياسية. الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ط١، ٢٠٠٢.

٩- ------------، قضايا المجتمع والسياسة، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠٠.

١٠- د. السيد الحسينى. النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم. القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٥.

١١- ــــــــــــ، علم الاجتماع السياسى - القضايا والمفاهيم. القاهرة، دار المعارف، ط٣، ١٩٨٤.

١٢- د. السيد حنفى معوض. علم الاجتماع السياسى. تحليل اجتماعى جديد للنظريات وسياسة الحكم المعاصرة، الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٠.

١٣- د. السيد عبد الحليم الزيات. فى السياسة ونظم الحكم. د. ف. ١٩٩١.

١٤- د. السيد عبد العاطى السيد. التصنيع والمجتمع. دراسة فى علم الاجتماع الصناعى، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٥.

١٥- د. المدنى على الصديق. نقد الفكرالسياسى من خلال النظرية العالمية، القاهرة، دار الشروق، ١٩٩٠.

١٦- اليعقوبى. تاريخ اليعقوبى.

١٧- د. بطرس غالى. الاشتراكية والديمقراطية، القاهرة، مؤسسة الاهرام، ١٩٨٠.

١٨- د. ثروت بدوى، النظم السياسية. القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.

١٩- د. حامد سلطان. القانون الدولى العام. القاهرة، ١٩٦٨ .

٢٠- حبيب جرجس. أسرار الكتب السبعة. القاهرة، مكتبة المحبة، ١٩٧٩.

٢١- د. حسن الجلبى. القانون الدولى العام. بغداد، ١٩١٤.

٢٢- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. الادارة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الادارة، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٦ .

٢٣- ــــــــــــ، مشاكل وقضايا معاصرة، المكتب الجامعى الحديث، ١٩٨٨ .

٢٤- --------------- ، فى القوة والسلطة والنفوذ – دراسة فى علم الاجتماع السياسى. مركز اسكندرية للكتاب، ٢٠٠٧ .

٢٥- --------------- ، السياسة والمجتمع – دراسة فى علم الاجتماع السياسى. مركز اسكندرية للكتاب، ٢٠١٢ .

٢٦- --------------- ، الإدارة والمجتمع. دراسة فى علم اجتماع الإدارة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ط٢، ٢٠١٠.

٢٧- --------------- ، المجتمع. دراسة فى علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ط٣، ٢٠٠٢ .

٢٨- --------------- ، علم اجتماع التنظيم. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٤ .

٢٩ - --------------- ، التخطيط الحضرى. دراسة فى علم الاجتماع. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٥ .

٣٠ - --------------- ، المشكلات الاجتماعية. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٠ .

٣١- --------------- ، الفساد والافساد والمفسدون- دراسة فى علم اجتماع الفساد. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٢.

٣٢- --------------- ، التصنيع والمجتمع، دراسة فى علم الاجتماع الصناعى، الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٠ .

٣٣- حورية توفيق مجاهد. الفكر السياسى من أفلاطون إلى محمد عبده. القاهرة، مكتبة الانجلو، ١٩٨٦ .

٣٤- خضر خضر. مفاهيم أساسية فى علم السياسة. طرابلي، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط٢ ، ٢٠٠٨ .

٣٥- د. خليل النقيب وزملائه. الادارة التنموية للوطن العربى، معهد الاتحاد العربى، ١٩٧٨ .

٣٦- د. رمزى زكى. الأزمة الاقتصادية المصرية. مكتبة مدبولى، ١٩٨٣.

٣٧- د. سعد عيد مرسى بدر. الايدلولوجيا ونظرية التنظيم، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠٠ .

٣٨- د. سعيد محمد المصرى. أساسيات فى دراسة الإدارة العامة الرياض، ط٣، ١٩٨٢ .

٣٩- د. طلعت ابراهيم لطفى. علم اجتماع التنظيم. القاهرة، مكتبة غريب، ١٩٩٣.

٤٠- د. عادل حسن ود. مصطفى زهير - الإدارة العامة. بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٨ .

٤١- د. عامر الكبيس. الإدارة العامة والتنمية فى قطرخلال عقدين بحث غير منشور، ١٩٨٠ .

٤٢- د. عبد الباسط محمد حسن. علم الاجتماع الصناعى. القاهرة، مكتبة غريب، ١٩٧٨.

٤٣ - د. عبد الحميد متولى وآخرون - القانون الدستورى والنظم السياسية. الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٦٢ .

٤٤- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. أصول ومبادئ الادارة العامة - دراسة مقارنة، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، ٢٠٠٠.

٤٥- د. عبد الغفور يونس. نظريات التنظيم والادارة. الاسكندرية، المكتب العربى الحديث، ١٩٩٣ .

٤٦- د. عبد الكريم أحمد. أسس النظم السياسية. الهيئة العامة للكتب والاجهزة العلمية، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٧١ .

٤٧- د. عبد الكريم درويش. البيروقراطية والاشتراكية. القـاهرة، مكتبـة الانجلو المصرية، ١٩٦٥ .

٤٨- د. عبد الكريم درويش و د. ليلى تكلا. أصول علم الادارة. القـاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٦٨ .

٤٩- د . عبد الله محمد عبد الرحمن علم. اجتماع التنظيم، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٨ .

٥٠ - ---------------------- ، سوسيولوجيا التنظيمات – رؤية حديثة ومعاصرة، د. ن . ، ٢٠٠٨ .

٥١- ---------------------- ، علم الاجتماع السياسى. النـشأة التطورية والاتجاهات الحديثة المعاصرة، مطبعة البحيرة، ٢٠٠٧ .

٥٢- ---------------------- ، النظرية فـى علـم الاجتمـاع. الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠٥ .

٥٣- د. عبد المنعم عبد الحميد. دراسات فى علم اجتماع التنظـيم والادارة. كلية الآداب. جامعة طنطا، د. ن. ٢٠٠٢ .

٥٤- د. عبد الهادى الجوهرى. علم اجتماع الإدارة – مفاهيم وقـضايا. دار المعارف، الطبعة الأولى، ١٩٨٢ .

٥٥- د. عبد الهادى الجوهرى ود. ابراهيم أبـو الغـار. إدارة المؤسـسات الادارية، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٧.

٥٦- د. عثمان الأحمد. تحديد احتياج الوحدات الأدارية فى القطاع العام من القوى العاملة – ندوة، أهمية الادارة للتنمية فى المملكة العربية السعودية. معهد الادارة العامة، الرياض، ١٩٧٨ .

٥٧- د. عطية الصيرفى من يحكم مصر؟ القـاهرة، دار الثقافـة الجديـدة، ١٩٩٢.

٥٨- د. على الشرقاوى، ود. محمد سيد سلطان. الادرارة العامـــة. الـــدار الجامعية ١٩٩٣ .

٥٩- د. على صادق ابو هيف. القانون الدولى. منشورات منشأة الاسكندرية، ١٩٩٢ .

٦٠- د. على عبد الرازق جلبى. دراسات فى المجتمع والثقافة والشخصية. الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٨ .

٦١- -------------- . علم اجتماع الصناعة . الاســكندرية،دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٩.

٦٢- د. على عبدالمعطى محمد ود. محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق، الاسكندرية، دارالجامعات المصرية، ١٩٧٤.

٦٣- د. على ليلة ود. عبد الوهــاب جــودة . البيروقراطيــة والتنظــيم - الفرضيات الأساسية وتأملات الواقع . د. ن . جامعة عين شمس ٢٠٠١.

٦٤- د. فاروق يوسف أحمد- القوة السياسية، القاهرة، مكتبة عين شــمس، ١٩٧٩ .

٦٥- د. محمد أحمد بيومى. علم الاجتمــاع - والمــشكلات الاجتماعيــة- دراسات نظرية وتطبيقية، الاسكندرية - دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠٠.

٦٦- د. محمد الرميحى. معونة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مجتمعات الخليج العربى المعاصرة بالكويت، كاظمة للنشر والترجمــة والتوزيــع، ١٩٩٧.

٦٧- محمد حسنين هيكل. المقالات اليابانية. القــاهرة، دار الــشروق، ط٢، ١٩٩٧.

٦٨- د. محمد حلمى مراد. من أجل مصر أعارض بكــل حريــة. الجــزء الأول، القاهرة، الشرق الأوسط للثقافة والاعلام، ١٩٩٦ .

٦٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب. النظم السياسية. د. ن، ١٩٩٠ .

٧٠- د. محمد طه بدوى و د. ليلى أمين مرسى. المبادئ الأساسية فى العلوم السياسية - الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠.

٧١- د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافى، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٧ .

٧٢- د. محمد عبد المعز نصر. فى النظريات والنظم السياسية. بيروت، دار النهضة، ١٩٧٢ .

٧٣- د. محمد على ابو ريان الفكر السياسى فى الإسلام. دار الجامعات المصرية، ١٩٧٥ .

٧٤- د. محمد على محمد. علم اجتماع التنظيم. مدخل للتراث والمشكلات، دار الكتب الجامعية، ١٩٨٣ .

٧٥- ------------ . أصول الاجتماع السياسى - السياسة والمجتمع فى العالم الثالث - الجزء الثانى - القوة والدولة، دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٥ .

٧٦- د. محمد على محمد و د. على محمد عبد المعطى محمد. السياسة بين النظرية التطبيق، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٧ .

٧٧- د. محمد فهمى وآخرون. الجوانب السلبية للبيروقراطية فى المملكة العربية السعودية. مركز البحوث، كلية العلوم الادارية، جامعة الرياض، ١٤٠٠ هجرية.

٧٨- د. محمد كامل ليلة. النظم السياسية - الدولة والحكومة. بيروت، دار النهضة، ١٩٦٩ .

٧٩- د. يحيى الجمل. الانظمة السياسية المعاصرة. القاهرة، دار الشروق، د.ت .

المؤتمرات والمهرجانات والمجلات

٨٠- محمد حسنى مبارك. خطاب فى المؤتمر الاقتصادى فى ١٣ فبراير ١٩٨٣. القاهرة، وزارة الاعلام، ١٩٨٣ .

٨١- د. عبد المنعم نور. ابن خلدون كمفكر اجتماعى عربى. أعمال مهرجانات ابن خلدون، منشورات المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، ١٩٦٥.

المجلات

٨٢- حسين عبد الحميد أحمد رشوان. مقال بعنوان رحلة عذاب مع مرور الاسكندرية. نقلا عن مجلة آخر ساعة، العدد ٢٦٨٥ بتاريخ ١٩٨٦/٤/٢.

٨٣- ------------------ ، مقال بعنوان: التأمين الصحى والانتاج. نقلا عن مجلة آخر ساعة، العدد ٢٨٨٢ بتاريخ ١٩٩٠/١/١٧.

٨٤- د. ليلى تكلا. البيروقراطية بين مظاهر الحضارة، مجلة عالم الفكر، العدد الثالث ، ١٩٨٤ .

٨٥- د. محمد عبد الله أبو على. نقد نظرية البيروقراطية عند ماكس فيبر، مجلة العلوم القومية، مركز البحوث الاجتماعية، القاهرة، ١٩٧٣.

الجرائد

٨٦- أحمد رجب نصف كلمة. أخبار اليوم السبت ٢٠٠٠/٥/٢٨ .

٨٧- حسين عبد الحميد أحمد رشوان. مقال بعنوان البيروقراطية فى استخراج الرقم القومى. جريدة الزمان ، العدد ٩١ بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٢٩.

٨٨- الزمان . العدد ٩١ بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٢٩.

المراجع الأجنبية (مترجمة)

٨٩- بوتول - غاستون سوسيولوجيا السياسة. ترجمة نسيم نصر، منشورات عويدات، بيروت، باريس، ط٣، ١٩٨٢ .

٩٠- تيماشيف نقولا. نظرية علم الاجتماع، ترجمة د. محمد عودة وآخرين، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٠.

٩١- كولار دانيال. العلاقات الدولية. ترجمة. خضر خضر. منشورات دار الطليعة، بيروت، ط٢، ١٩٨٥ .

٩٢- ماكيفر رم. الدولة. ترجمة حسن صعب، بيروت، دار الملايين، ١٩٦٦.

٩٣- هيدى. ف. الادارة العامة، ترجمة محمد قاسم - الطبعة الاولى، ١٩٨٣.

٩٤- وبستر أندرو- مدخل لعلم اجتماع التنمية - ترجمة وتعليق د. عبد الهادى محمد والى ود. السيد عبد الحليم الزيات - الاسكندرية دار المعرفة الجامعية- ١٩٨٦.

المراجع الاجنبية

95- Barker, Ernest social contract, word classics, London,. Exford university press, 1956 .

96- -------------, principles of social and political theory. Oxford university press. 1951.

97- Bendix, R, work and Authority in industry, n.y. Wile,. 1956.

98- -----------, Bureaucracy, international Encyclopedia of social Sience, Vol 1-2 New york mac millan comp. 1972.

99- Blau, p. Dynamic of Bereaucracy, Chicago university Chicago, press, 1965.

100- Bottomore and mxl millien, (ed. karl marx 'Sociocted writtings in sociology, and 'social philosophy, Rubel Belican Book, 1963.

101- Bowle, I, Western political Thought, London, jonothan, cape, 1954.

102- Burdeau, George, Traite de science politique T2 ed m L. G. R. p. C., paris 1967 .
103- Caiden, G., Administrative Reform, Chicago, Aldine, 1969 .
104- Cavare, louis, le Droit international Puplic, ed., paris, 1976.
105- Champion Dean l."The sociology of organization,. N.y, Mac Graw hill book Company, 1975 .
106- Clegy, s and Dunkerley, organization and control, Administrative Society Querterly, 26, 1981 .
107- Coser & Rosenberg Sociological, N.Y, macmilllan cam, 1968.
108- Crocky. o,. & Miller, Ed., The Sociology of organization Banic Studies, N.Y. The free press,. 1981 .
109- Cuzzort, Ray B., & king edith "W., 20th, century social thought, new york, halt, Rinehart and winston,. 1980 .
110- Dahren dorf, Ralph class and class Coflict in industrial society, London, 'Routledge and kegan paul. 1959.
111- Dalby, T. & M. Werthman, ed, Bureaucracy historical. perspective, London, Scott forman, company, 1977,
112- Dalton malville, conflicts Between stage and line managerial officers, American sociological Review, 1850, 1950.
113- D. ronberger, the policical thought of max weber, n. y,. Appletion century on Craft, 1971.
114- Duiveed, Bureucracy Corruption in Developing country in dally and m worthman, ed. Bureacracy historical perspective, London, Scott forman coms , 1977.
115- Eisenstadt, Bureaucracy and Burc aucralization current sociology, vol. vlt. no2, 1958 .

116- Friedman, G, industrial society, Glencose, the free press 1955.

117- Gaous john,. Reflextion on Administration, Alabama, university of Alabono, 1948 .

118- Gerth, Trans weber, M, the three typers of legitimate Rules in etzioni, a. a Sociological reader complex organization, N.y. holt Rienehurt wintson,. 1969.

119– Gerth and Mills ed., from Max weber. a essay in Sociology, N.y, oxford university press, 1958 .

120- Gionsberg, Sociology, London, oxford university press, 1934.

121- Gouldner, Alvin W.,. Patterns of industrial Bureaucracy, N.y free press,. 1964 .

122- Gviahiani,. D. organization and management, A.. sociological Analysis of western theories,. Mosco. progress publishers,. 1922 .

123- Haperman, jurgen Towarrd a rational society, trans by jerman Shopiero London,. Hanemann, 1972 ,

124- Herbert, A. Simon, Administrave, Behavior,. 2nd, n.y. Macmillan, 1951.

125- hommans, G., human Groups, London, Routledge and kenguin, paul; .. T.o. , 1959 .

126- Hoozes, oragation and Bureaucracy, Aldine Publishing company, 1967.

127- johneon, H.. C., concept of Bureacracy cameration, political Quarterdy. Vol,. 79 . 1974 .

128 - kats Gregory, the population, cairo today, January, 1983 .

129- laski, Harolld, Trade union in the new society, N.y., the vike press, 1947.

130- ------------------ , Bureaucracy and social sciences.

131- Leavitt, H. j., ed . The social science on organization, London Printice – Hall,. Inc, 1994.

132- Lealock steghen, Elements of social scienes, Lodon constable and company 1963 .

133- -------- ,. Elment, of Political science, London, constable and company l. t. B 1920 .

134- Lenin V.I, The state and Revolution in Essentials of lenin , Mosko, Progres Publication, 1947.

135- ------------ ,. Collected works,. Vol 22., Moscow , progress Publisherss , 1965 .

136- Malbott,. The stae ands citizen,. London, Arrow Book, 1958 .

137- Mayers A, Marxism, the Unity of Theory ad Practice, D Cambridge, Harvard University press 1995.

138– Meisel J. H. the myth of the ruling class,University of Michigan ann Arbar ,.1956.

139- Michels , R., Political parties.

140- Milving, on the meaning of Alienation, American sociological review, 1959 ,.

141– Mill, J. S, consideration on Representative Government, Parker, London 1962 ,

142- Morco,. G The Ruling class, Mc grow - Hill New York, 1939,

143- Nisbet, K. A. the sociological tradtion, London - Heineman, 1971 ,.

144- Novikof, W Organizational society, social Mechanism and Ideology. Mosco, 1972.

145- Talcott Parsons, trns, T. the protestant ethic and the spirit of capitalism, Lodon university book, 1974.

146- Parsons, T The, structure of social action, Chicago the free press 1947 .

147- Plamentay, j., German Marxim and Russian communism, London, Longmans green & Co. 1954.
148- Pugh, D. C. writers organizations second edition London, lyon grant and green,. 1971 .
149 - Sadek, M, Public enterprises ad development, Kuwaait Qatar,. The United Arab Emirated and saudi arabia, Rivicosrta Trimestrale di Diritto Publico, Anno, xx lv I N1, 1978.
150- Siedman S. & cuber M. capitalism in Individuation in the 'sociology of weber, British Journal of sociology, Vol 28, No 4,. December 1977,
151- Simivenko, - ed, Soviet sociology London, Routledgge & Kegin Paul 1967
152- Simon. Herbert A. Administrative Behaviour, 2nd ed., N. Y., Macmillan, 1987 ,
153- Spencer, H. The Priniciples.
154- Spencer, M. E. Weber, on legitimate norms and sociology. vol 29 ,. N. Y. December 1977.
155- Stimchcombe, A. Bureacratic and craft Administative of Production, A., Comparative study,. Administrative science quartery,. Col 4,. 1959,
156- Strauss, E., the ruling Servants, London, Allen & Unwin, 1961.
157- Thompson J. & . Mc Ewen , organization Goals and environment Goals 'Setting as interaction Pross.
158- Timasheff, N. S. & theordon E. A., Sociological theory. sis. Nature and growth N. Y. Random House, 1976.
159- Wiber Max Essay in sociology,. N. Y. Oxford Univeristy, Press, 1958.
160- ------------------,. The theory of social and Economic Organization, a Henderson and Parsons, eds, the free press,. 1947 .

161 - ---------- Weber M, N, The economy ad society,. N.Y., The mac millan, 1971.

162- ---------- the 'sociology of Religion.

163 - Weissemberg. P., Introduction to organization behavior Pennsylvania, international tex books company.

164- Wilson H. "T., The American Ideology. science, technology and organization as models of Rationality in Advanced Industrial Societies, London Routledge T kegan Paul, 1977.

دوائر المعارف الأجنبية
المعاجم والقواميس الأجنبية

165- Bendix, R., Bureaucracy International Encyclopedia of social "Siences vol. 1–2 4.y. Macmillan compdny, 1972 .

166- Laski Harold, encyclopedia of 'social Sciences, Bureaucracy N. Y. the Macmillan company, 1969.

المؤتمرات

167- Agubi, N. M., Bureaucracy, Expanding sizes, changing roles. Paper presested before the International conference on state nation and Integration in the Arab world Corfa, september 1949 .

الجرائد الاجنبية

168- Goulder A. Metapligsical pathos and the theory of bureaucracy,. American Jounal of socialogy, vol 4 'Colo 1959 .

169- Hull R. Some Observation on a weber's Analysis of Bureacracy American journal of sociology, 1963 .

170- The Egyption Gazette 24, March ,.1992 .

إصدارات للمؤلف

١- ميادين علم الاجتماع ومناهج البحث العلمى. الشنهابى، الطبعة الثانية عشرة، ٢٠١٠م.

٢- علم الاجتماع وميادينه. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٧م.

٣- المجتمع - الثقافة - الشخصية - دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٥م.

٤- المجتمع - دراسة فى علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٨م.

٥- الثقافة - دراسة فى علم الاجتماع الثقافى. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٦م.

٦- البناء الاجتماعى - الأنساق والجماعات. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.

٧- علم الاجتماع بين ابن خلدون وأوجست كونت. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٨م.

٨- الطبقات الاجتماعية. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.

٩- الفلسفة الاجتماعية والاتجاهات النظرية فى علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الرابعة، ٢٠١١م.

١٠- الفلسفة وعلم الاجتماع - دراسة فى علم اجتماع الفلسفة. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١١م.

١١- التغير الاجتماعى والمجتمع. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٨م.

١٢- التنمية: اجتماعياً، ثقافياً، اقتصادياً، سياسياً، إدارياً، بشرياً. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٩م.

١٣- تطور النظم الاجتماعية وأثرها فى الفرد والمجتمع. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٣م.

١٤- المشكلات الاجتماعية - دراسة فى علم الاجتماع التطبيقى. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٠م.

١٥- أطفال الشوارع - دراسة فى علم الاجتماع التطبيقى. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٢.

١٦- الفساد والإفساد والمفسدون - دراسة فى علم اجتماع الفساد. مؤسسة شباب الجامعة.

١٧- الإعاقة والمعوقون - دراسة فى علم اجتماع الخدمة الاجتماعية. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٩م.

١٨- الزمن وكبر السن والشيخوخة. دراسة فى علم اجتماع الخدمة الاجتماعية، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠١٠.

١٩- الاقتصاد والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع الاقتصادى. المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.

٢٠- السياسة والمجتمع- دراسة فى علم الاجتماع السياسى. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١٢.

٢١- التصنيع والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع الصناعى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.

٢٢- القانون والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع القانونى. المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠١١م.

٢٣- حقوق الإنسان - دراسة فى علم الاجتماع القانونى، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٢م.

٢٤- الخوف والحرية. دار التعليم الجامعى، ٢٠١٣.

٢٥- الإدارة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الإدارة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

٢٦- علم اجتماع التنظيم. الإسكندرية، مرسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٤.

٢٧- الأسرة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الأسرة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١١م.

٢٨- الفقر والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.

٢٩- الدين والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع الدينى. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

٣٠- التربية والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع التربية. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٤م.

٣١- الأدب والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الأدب. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.

٣٢- الأيديولوجيا والمجتمع. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٨م.

٣٣- البيئة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع البيئة. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٦م.

٣٤- الأخلاق - دراسة فى علم الاجتماع الأخلاقى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٨م.

٣٥- السكان والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع السكانى. الاسكندرية، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

٣٦- الفولكلور والفنون الشعبية من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ١٩٩٣م.

٣٧- الجريمة – دراسة فى علم الاجتماع الجنائى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

٣٨- التطرف والارهاب من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠١١م.

٣٩- العنف – دراسة فى علم اجتماع العنف. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١٠م.

٤٠- العلاقات العامة والاعلام من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٨م.

٤١- العلاقات الانسانية فى مجالات علم النفس – علم الاجتماع – علم الإدارة. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ١٩٩٧م.

٤٢- العلاقات الاجتماعية فى القوات المسلحة – دراسة فى علم الاجتماع العسكرى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤م.

٤٣- المرأة والمجتمع – دراسة فى علم اجتماع المرأة. الاسكندرية، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

٤٤- الحب والجنس والحياة الاجتماعية. الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، جارى طبعه، ٢٠١٢.

٤٥- علم الاجتماع النفسى. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٩م.

٤٦- الشخصية – دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

٤٧- الطفل – دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٧م.

٤٨- أزمات الشباب والبطالة. دار التعليم الجامعى. ٢٠١٣.

٤٩- التنشئة الاجتماعية – دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، دار الوفاء للطباعة والنشر، ٢٠١٢م.

٥٠- الذكاء – الأسس النفسية والاجتماعية. مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧م.

٥١- الابتكار – الأسس النفسية والاجتماعية. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧م.

٥٢- التربية الرياضية – مدخل اجتماعى نفسى. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١١م.

٥٣- القيادة – دراسة فى علم الاجتماع النفسى والإدارى والتنظيمى. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٠م.

٥٤- التغير الاجتماعى والتنمية السياسية فى المجتمعات النامية – دراسة فى علم الاجتماع السياسى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠٠١م.

٥٥- فى القوة والسلطة والنفوذ – دراسة فى علم الاجتماع السياسى. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٧م.

٥٦- السلطة والبيروقراطية. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٣.

٥٧- الديموقراطية والحرية وحقوق الانسان – دراسة فى علم الاجتماع السياسى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٦م.

٥٨- الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط – دراسة فى علم الاجتماع السياسى. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٨م.

٥٩- نظرية الرأى العام – دراسة فى علم الاجتماع النفسى والسياسى والاتصالى. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١١م.

٦٠- الادعاءات الصهيونية والرد عليها. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠١م.

٦١- الاستعمار فى القرن العشرين. الاسكندرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٥م.

٦٢- العلم والبحث العلمى - دراسة فى مناهج العلوم. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧م.

٦٣- أصول البحث العلمى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠م.

٦٤- فى مناهج العلوم. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠١٢م.

٦٥- العلمانية والعولمة - من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.

٦٦- المعلم والتعليم والتعلم. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٦م.

٦٧- الأمية الهجائية والوظيفية وتعليم الكبار. مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠١٣.

٦٨- نظرية المعرفة - دراسة فى علم اجتماع المعرفة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.

٦٩- المدينة - دراسة فى علم الاجتماع الحضرى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة التاسعة، ١٩٩٨م.

٧٠- دور المتغيرات الاجتماعية فى التنمية الحضرية- دراسة فى علم الاجتماع الحضرى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨م.

٧١- بالاشتراك مع الاستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهرى - دراسات فى علم الاجتماع الحضرى. د. ن، ١٩٩٤م.

٧٢- بالاشتراك مع الأستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهرى - دراسة فى علم الاجتماع الحضرى. دار الشروق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧م.

٧٣- مشكلات المدينة - دراسة فى علم الاجتماع الحضرى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٥م.

٧٤- بالاشتراك مع الاستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهرى - دراسات فى علم الاجتماع الحضرى - مشكلات المدينة. المكتبة الجامعية، ٢٠٠١م.

٧٥- التخطيط الحضرى. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٤م.

٧٦- التخطيط- مدخل اقتصادى اجتماعى. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٠م.

٧٧- علم الاجتماع الريفى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥م.

٧٨- دور المتغيرات الاجتماعية فى الطب والأمراض - دراسة فى علم الاجتماع الطبى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٩م.

٧٩- علم الاجتماع الطبى لشعب التمريض بالمعاهد الفنية الصحية. القاهرة، وزارة الصحة بالاشتراك مع منظمة الصحة العالمية، ١٩٩٧م.

٨٠- الأنثروبولوجيا فى المجال النظرى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ١٩٩٧م.

٨١- الأنثروبولوجيا فى المجال التطبيقى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث ، ١٩٩٨م.

٨٢- بالاشتراك مع الأستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهرى - دراسات فى الأنثروبولوجيا. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٢م.

٨٣- الأنثروبولوجيا فى المجالين النظرى والتطبيقى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠م.

٨٤- مشاكل وقضايا معاصرة. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ١٩٩٩م.

٨٥- أضواء على الحياة الاجتماعية. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ١٩٩٩م.

٨٦- سلوكيات. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠١م.

٨٧- سلوكيات إنسانية واجتماعية. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.

٨٨- مشاهد من الواقع الاجتماعى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٥م.

٨٩- ثورة الغضب – دراسة لثورة ٢٥ يناير مقارنة بالثورات العالمية، مؤسسة شباب الجامعة، جارى طبعه.

٩٠- التنظيم الاجتماعى والمعايير الإجتماعية. جارى تأليفه.







ISBN 977- 43-8376-2
9 789774 383762

المكتب الجامعى الحديث
مساكن سوتير- أمام سيراميكا كليوباترا
عمارة (5) مدخل 2 الأزاريطة - الإسكندرية
تليفاكس : 00203/4865277 - تليفون : 00203/4818707
E-Mail : modernoffice25@yahoo.com

design by : Rehab